

CANADA
PROVINCE OF QUÉBEC
DISTRICT OF MONTREAL

No: 500-11-048114-157

SUPERIOR COURT

(Commercial Division)

(Sitting as a court designated pursuant to
the *Companies' Creditors Arrangement Act*,
R.S.C., c. 36, as amended)

**IN THE MATTER OF THE PLAN OF
COMPROMISE OR ARRANGEMENT OF:**

**BLOOM LAKE GENERAL PARTNER
LIMITED,
QUINTO MINING CORPORATION,
8568391 CANADA LIMITED, CLIFFS
QUEBEC IRON MINING ULC, WABUSH
IRON CO. LIMITED AND WABUSH
RESOURCES INC.**

Petitioners

-and-

**THE BLOOM LAKE IRON ORE MINE
LIMITED PARTNERSHIP, BLOOM LAKE
RAILWAY COMPANY LIMITED, WABUSH
MINES, ARNAUD RAILWAY COMPANY
AND WABUSH LAKE RAILWAY
COMPANY, LIMITED**

Mises-en-cause

-and-

**HER MAJESTY IN RIGHT OF
NEWFOUNDLAND & LABRADOR, AS
REPRESENTED BY THE
SUPERINTENDENT OF PENSIONS**

**THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA,
ACTING ON BEHALF OF THE OFFICE OF
THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL
INSTITUTIONS**

**MICHAEL KEEPER, TERENCE WATT,
DAMIEN LEBEL AND NEIL JOHNSON**

**UNITED STEEL WORKERS, LOCALS
6254 AND 6285**

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

**MORNEAU SHEPELL LTD., IN ITS
CAPACITY AS REPLACEMENT PENSION
PLAN ADMINISTRATOR**

Mis-en-cause

-and-

FTI CONSULTING CANADA INC.

Monitor

**BOOK OF AUTHORITIES AND REPORTS OF THE
SUPERINTENDENT OF PENSIONS OF NEWFOUNDLAND & LABRADOR**

| <u>Doctrine</u> | TAB |
|--|------------|
| <i>Barron's Canadian Law Dictionary</i> | 1 |
| DOLKAR, K., "Re-Thinking Rescue: a Critical Examination of CCAA Liquidating Plans" (2011) 27 Banking & Finance Law Review 111 | 2 |
| GARNER, B., <i>Black's Law Dictionary</i> , (7 th ed.: 1999)..... | 3 |
| HOGG, P., <i>Constitutional Law of Canada</i> (5 th ed., supplemented) | 4 |
| KAPLAN, A. and FRAZER, M., <i>Pension Law</i> (2 nd ed.: 2013) | 5 |
| NOCILLA, A., "Asset Sales Under the Companies' Creditors Arrangement Act and the Failure of Section 36", (2012) 52 CBLJ 226 | 6 |
| NOCILLA, A., "Is 'Corporate Rescue' Working in Canada", (2013) 53 CBLJ 382 | 7 |
| NOCILLA, A., "The History of the Companies' Creditors Arrangement Act and the Future of Re-Structuring Law in Canada" (2014) 56 CBLJ 73, at p. 8..... | 8 |
| PRÉVOST, A., "Pension deemed trust: what's left?" (2017) 59 CBLJ 30..... | 9 |

REID, H., Ad.E., *Dictionnaire de Droit Québécois et Canadien*
(4th ed.: 2010)..... 10

SULLIVAN, R., *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed.: 2014)..... 11

WOOD, R., “Rescue and Liquidation in Restructuring Law” (2013)
53 CBLJ 407 12

Jurisprudence

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town),
[2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40 13

Alberta (Attorney General) v. Moloney, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327 14

Aveos Fleet Performance Inc. (Re), 2013 QCCS 5762 15

Bank of Montreal v. Marcotte, [2014] 2 SCR 725, 2014 SCC 55..... 16

Bloom Lake (Re), 2017 QCCS 284 17

Buschau v. Rogers Communications Inc., [2006] 1 S.C.R. 973, 2006 SCC 28..... 18

Canadian Western Bank v. Alberta, [2007] 2 S.C.R. 3, 2007 SCC 22 19

Century Services Inc. v. Canada (Attorney General), 2010 SCC 60,
[2010] 3 S.C.R. 379..... 20

Construction Montcalm Inc. v. Min. Wage Com., [1979] 1 S.C.R. 754 21

Crystalline Investments Ltd. v. Domgroup Ltd., [2004] 1 SCR 60,
2004 SCC 3..... 22

Globe-X Management Ltd. (Proposition de), 2006 QCCA 290..... 23

Grant Forest Products Inc. (Re), 2013 ONSC 5933 24

Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue, [1995] 3 S.C.R. 453 25

Indalex Limited (Re), 2011 ONCA 265 26

| | |
|--|----|
| <i>Indalex Limited (Re)</i> , 2010 ONSC 1114..... | 27 |
| <i>Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)</i> , [2004] 3 SCR 152, 2004 SCC 54 | 28 |
| <i>Puratone et al.</i> , 2013 MBQB 171 | 29 |
| <i>Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association</i> , 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 | 30 |
| <i>Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 S.C.R. 27 | 31 |
| <i>Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan</i> , [2005] 1 S.C.R. 188, 2005 SCC 13..... | 32 |
| <i>Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.</i> , 2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419 | 33 |
| <i>Schmidt v. Air Products Canada Ltd.</i> , [1994] 2 S.C.R. 611 | 34 |
| <i>Sun Indalex Finance, LLC v. United Steelworkers</i> , 2013 SCC 6, [2013] 1 S.C.R. 271..... | 35 |
| <i>Target Canada Co. (Re)</i> , 2015 ONSC 303..... | 36 |
| <i>Timminco Ltée (Arrangement relative à)</i> , 2014 QCCS 174 | 37 |
| <u>Monitor's Reports</u> | |
| Monitor's Report (17 th)..... | 38 |
| Monitor's Report (18 th)..... | 39 |
| Monitor's Report (19 th)..... | 40 |
| Monitor's Report (21 st)..... | 41 |
| Monitor's Report (22 nd) | 42 |
| Monitor's Report (23 rd) | 43 |
| Monitor's Report (25 th)..... | 44 |
| Monitor's Report (26 th)..... | 45 |

Monitor's Report (27th)..... 46
Monitor's Report (28th)..... 47
Monitor's Report (34th)..... 48

MONTREAL, May 19, 2017

(S) IRVING MITCHELL KALICHMAN LLP

M^e Doug Mitchell
M^e Edward Béchard-Torres
ebechardtorres@imk.ca
IRVING MITCHELL KALICHMAN LLP
3500 De Maisonneuve Boulevard West
Suite 1400
Montreal, Quebec H3Z 3C1
T: 514 934-7743 | F: 514 935-2999
Lawyers for the Newfoundland & Labrador
Superintendent of Pensions
Our file: 1606-4
BI0080

Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

Canadian Owners and Pilots Association *Respondent*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of New Brunswick, Attorney General of British Columbia, Pierre Lortie, judge of the Court of Québec, Commission de protection du territoire agricole du Québec, Administrative Tribunal of Québec (Territory and Environment Division), City of Shawinigan, William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier, Bruce Shoor and Greater Toronto Airports Authority *Intervenors*

INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v. CANADIAN OWNERS AND PILOTS ASSOCIATION
2010 SCC 39

File No.: 32604.

2009: October 14; 2010: October 15.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Division of powers — Interjurisdictional immunity — Federal power over aeronautics — Provincial legislation prohibiting land use in designated agricultural region for any purpose other than agriculture without prior authorization — Aerodrome built on agricultural land without authorization — Whether legislation intra vires province — If so, whether legislation constitutionally inapplicable to the extent it prohibits aerodromes in agricultural zones — An Act respecting

Procureur général du Québec *Appelant*

c.

Canadian Owners and Pilots Association *Intimée*

et

Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de la Colombie-Britannique, Pierre Lortie, juge de la Cour du Québec, Commission de protection du territoire agricole du Québec, Tribunal administratif du Québec (Section du territoire et de l'environnement), Ville de Shawinigan, William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier, Bruce Shoor et Autorité aéroportuaire du Grand Toronto *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. CANADIAN OWNERS AND PILOTS ASSOCIATION
2010 CSC 39

N° du greffe : 32604.

2009 : 14 octobre; 2010 : 15 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Exclusivité des compétences — Compétence fédérale en matière d'aéronautique — Loi provinciale interdisant l'utilisation non autorisée, dans une région agricole désignée, d'un lot à une fin autre que l'agriculture — Aérodrome construit sur une terre agricole sans autorisation préalable — La loi provinciale est-elle valide? — Si oui, est-elle constitutionnellement inapplicable dans la mesure où elle interdit les aérodromes dans les régions

the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1, s. 26 — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92(13), (16), 95.

Constitutional law — Division of powers — Federal paramountcy — Federal power over aeronautics — Provincial legislation prohibiting land use in designated agricultural region for any purpose other than agriculture without prior authorization — Aerodrome built on agricultural land without authorization — Whether doctrine of federal paramountcy can be invoked — An Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1, s. 26 — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92(13), (16), 95.

L and G built an aerodrome, which is registered under the federal *Aeronautics Act*, on their land zoned as agricultural in the province of Quebec. Section 26 of the Quebec Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities (“ARPALAA”) prohibits the use of lots in a designated agricultural region for any purpose other than agriculture, subject to prior authorization by the Commission de protection du territoire agricole du Québec. Since L and G did not obtain the Commission’s permission prior to constructing the aerodrome, the Commission ordered them to return their land to its original state pursuant to s. 14 ARPALAA. L and G challenged the Commission’s decision on the ground that aeronautics is within federal jurisdiction. The Administrative Tribunal of Québec, the Court of Québec and the Superior Court all upheld the decision, but the Court of Appeal found that inter-jurisdictional immunity precluded the Commission from ordering the dismantling of the aerodrome.

Held (LeBel and Deschamps JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.: Section 26 ARPALAA is valid provincial legislation. When both its purpose and effect are considered, s. 26 is, in pith and substance, legislation about land use planning and agriculture. This matter falls within provincial jurisdiction under s. 92(13) (property and civil rights), s. 92(16) (matters of a merely local or private nature), or s. 95 (agriculture) of the *Constitution Act, 1867*.

By virtue of the doctrine of interjurisdictional immunity, s. 26 ARPALAA, while valid, is inapplicable to the extent that it impacts the federal power over aeronautics, which is supported by the federal general power to make laws for the peace, order, and good government of Canada in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. The

agricoles? — Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1, art. 26 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92(13), (16), 95.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Prépondérance fédérale — Compétence fédérale en matière d’aéronautique — Loi provinciale interdisant l’utilisation non autorisée, dans une région agricole désignée, d’un lot à une fin autre que l’agriculture — Aérodrome construit sur une terre agricole sans autorisation préalable — La doctrine de la prépondérance fédérale peut-elle être invoquée? — Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1, art. 26 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92(13), (16), 95.

L et G ont construit, sur une terre désignée zone agricole dans la province de Québec, un aérodrome enregistré en vertu de la *Loi sur l’aéronautique* fédérale. L’article 26 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (« LPTAA ») du Québec interdit l’utilisation, dans une région agricole désignée, d’un lot à une fin autre que l’agriculture sans l’autorisation préalable de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. L et G n’ayant pas obtenu son autorisation avant de construire l’aérodrome, la Commission leur a ordonné, aux termes de l’art. 14 de la LPTAA, de remettre leur lot dans son état antérieur. L et G ont contesté la décision de la Commission au motif que l’aéronautique est de compétence fédérale. Le Tribunal administratif du Québec, la Cour du Québec et la Cour supérieure ont confirmé la décision, mais la Cour d’appel du Québec a statué que l’exclusivité des compétences empêchait la Commission d’ordonner le démantèlement de l’aérodrome.

Arrêt (les juges LeBel et Deschamps sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell : L’article 26 de la LPTAA est une disposition provinciale valide. Compte tenu de son objectif et de son effet, l’art. 26 est, de par son caractère véritable, une mesure législative relative à l’aménagement du territoire et à l’agriculture. Cette matière relève de la compétence provinciale prévue au par. 92(13) (propriété et droits civils), au par. 92(16) (matières de nature purement locale ou privée), ou à l’art. 95 (agriculture) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La doctrine de l’exclusivité des compétences fait en sorte que l’art. 26 de la LPTAA, bien que valide, est inapplicable dans la mesure où il a une incidence sur la compétence en matière d’aéronautique reconnue au gouvernement fédéral en vertu de son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement

federal aeronautics jurisdiction encompasses not only the regulation of the operation of aircraft and airports, but also the power to determine the location of airports and aerodromes. This power is an essential and indivisible part of aeronautics and, as such, lies within the protected core of the federal aeronautics power. Since s. 26 purports to limit where aerodromes can be located, it follows that it trenches on the core of the federal aeronautics power. However, in an era of cooperative, flexible federalism, the application of the doctrine of interjurisdictional immunity requires a significant or serious intrusion on the exercise of the federal power. The test is whether the provincial law impairs the federal exercise of the core competence. Here, in prohibiting the building of aerodromes on designated agricultural land unless prior authorization has been obtained from the Commission, s. 26 may prevent the establishment of new aerodromes or require the demolition of existing ones. The *ARPALAA* effectively removes the total area of the designated agricultural regions from the territory that Parliament may designate for aeronautical uses. This is not an insignificant amount of land, and much of it is strategically located. Although s. 26 does not sterilize Parliament's power to legislate on aeronautics — the doctrine of paramountcy would permit Parliament to legislatively override provincial zoning legislation for the purpose of establishing aerodromes —, it nevertheless seriously affects the manner in which the power can be exercised. If s. 26 applied, it would force the federal Parliament to choose between accepting that the province can forbid the placement of aerodromes on the one hand, or specifically legislating to override the provincial law on the other hand. This would seriously impair the federal power over aviation, effectively forcing the federal Parliament to adopt a different and more burdensome scheme for establishing aerodromes than it has in fact chosen to do.

The doctrine of federal paramountcy would not apply in this case. Paramountcy may flow either from the impossibility of complying with both federal and provincial laws or from the frustration of a federal purpose. Here, there is no operational conflict, since the federal legislation did not require the construction of an aerodrome and it is possible to comply with both the provincial and federal legislation by demolishing the aerodrome. There is also no evidence establishing that a federal purpose regarding the location of aerodromes is frustrated by the provincial legislation. The federal regulations provide that the Minister responsible may

du Canada prévu à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La compétence fédérale en matière d'aéronautique comprend non seulement la réglementation de l'exploitation des aéronefs et des aéroports, mais également le pouvoir de déterminer l'emplacement des aéroports et des aérodromes. Ce pouvoir constitue un élément essentiel et indivisible de l'aéronautique et permet ainsi l'exercice d'une activité protégée relevant du cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Comme l'article 26 vise à limiter les endroits où des aérodromes peuvent être construits, il empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. Toutefois, dans cette époque de fédéralisme coopératif souple, l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences exige un empiètement important ou grave sur l'exercice de la compétence fédérale. Le critère consiste à savoir si la loi provinciale entrave l'exercice, par le fédéral, d'une activité relevant du cœur de sa compétence. En l'espèce, en interdisant la construction d'aérodromes dans des régions agricoles désignées sans l'autorisation préalable de la Commission, l'art. 26 peut empêcher la construction d'un nouvel aérodrome ou exiger la démolition d'un aérodrome déjà construit. La *LPTAA* soustrait effectivement du territoire que le Parlement peut désigner pour les besoins de l'aéronautique la superficie totale des régions agricoles désignées. Il ne s'agit pas là d'une superficie de terrain insignifiante et la majeure partie de ce terrain est stratégiquement située. Même si l'art. 26 ne stérilise pas le pouvoir du Parlement de légiférer en matière d'aéronautique, — la doctrine de la prépondérance permettrait au Parlement d'écarter par voie législative la législation provinciale sur le zonage dans le but de construire des aérodromes — il a tout de même des conséquences graves sur la façon dont la compétence peut être exercée. S'il était applicable, l'art. 26 obligerait le Parlement à choisir entre accepter que la province puisse interdire l'aménagement d'aérodromes, ou légiférer expressément de manière à écarter la loi provinciale. Cela entraverait sérieusement l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aviation et forcerait effectivement le Parlement à adopter, pour la construction des aérodromes, un cadre différent et plus contraignant que celui qu'il a choisi d'adopter.

La doctrine de la prépondérance fédérale ne s'appliquerait pas en l'espèce. La prépondérance peut s'appliquer s'il est impossible pour une personne de se conformer à la fois à la loi fédérale et à la loi provinciale, ou si la réalisation de l'objet d'une loi fédérale est entravée. Il n'est pas question en l'espèce d'un conflit d'application puisque la loi fédérale n'a pas exigé la construction d'un aérodrome et qu'il est possible de se conformer tant à la loi provinciale qu'à la loi fédérale en démolissant l'aérodrome. Également, la preuve n'établit pas que la loi provinciale entrave un objectif fédéral relatif à l'emplacement des aérodromes. Le règlement fédéral permet au

determine that the location of each registered aerodrome is in the public interest, but they do not disclose any federal purpose with respect to the location of aerodromes.

Per LeBel J. (dissenting): The power to determine the locations of airports and aerodromes is not engaged here in a way that would be inconsistent with the doctrine of interjurisdictional immunity. The building of a landing strip at a location of a company's choosing and the administrative registration of an aerodrome cannot be considered acts or rights that fall within the core of the federal aeronautics power.

Per Deschamps J. (dissenting): Section 26 of the *ARPALAA* is constitutionally applicable to aerodromes. The evidence as a whole does not show that the application of the provincial agricultural zoning rules would have the effect of impairing activities that fall within the core of the exclusive federal aeronautics power. The area of the space on which the construction of an aerodrome is or may be authorized is sufficient in relation to the entire territory of Quebec and, what is more, there are major small-scale aviation centres outside the protected agricultural zones. Furthermore, the record contains no evidence that the Commission's practices have the effect of prohibiting the establishment of aerodromes on all agricultural land in Quebec or of impairing the operation of such facilities. Finally, there is no actual conflict with a federal rule that would render s. 26 *ARPALAA* inoperative, as the registration of the aerodrome creates no positive right with which the provincial legislation would be incompatible.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Applied: *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494; *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581; **distinguished:** *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; **considered:** *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; **referred to:**

ministre responsable de décider que l'emplacement de chaque aérodrome enregistré est dans l'intérêt public, mais il n'y est question d'aucun objectif fédéral en ce qui concerne l'emplacement des aérodromes.

Le juge LeBel (dissident) : Le pouvoir de déterminer l'endroit où seront établis les aéroports et les aérodromes n'est pas ici mis en cause d'une façon qui violerait la doctrine de la protection des compétences. L'implantation par une entreprise d'une piste d'atterrissage à un endroit choisi à son gré, ainsi que l'inscription d'un aérodrome dans un registre administratif, ne peuvent être considérés comme des actes ou des droits situés au cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique.

La juge Deschamps (dissidente) : L'article 26 de la *LPTAA* est constitutionnellement applicable aux aérodromes. L'ensemble du dossier ne démontre pas que l'application des normes provinciales de zonage agricole aurait pour effet d'entraver les activités qui se situent au cœur de la compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique. La surface sur laquelle l'aménagement d'un aérodrome est ou peut être autorisé par rapport à l'ensemble du territoire du Québec est suffisante, et il existe d'ailleurs d'importants centres de petite aviation en dehors des zones agricoles protégées. Le dossier ne contient par ailleurs aucun élément de preuve démontrant que les pratiques de la Commission ont pour effet d'interdire l'établissement d'aérodromes sur l'ensemble du territoire agricole du Québec ou d'entraver les activités de telles installations. Enfin, il y a absence de tout conflit réel avec une norme fédérale qui rendrait l'art. 26 *LPTAA* inopérant, car l'enregistrement de l'aérodrome ne confère aucun droit positif avec l'exercice duquel la législation provinciale serait incompatible.

Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

Arrêts appliqués : *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494; *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581; **distinction d'avec les arrêts :** *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; **arrêt examiné :** *Colombie-Britannique (Procureur*

Quebec (Attorney General) v. Lacombe, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *St-Louis v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33; *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] S.C.R. 531; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, leave to appeal refused, [2001] 1 S.C.R. ix; *Comox Strathcona (Regional District) v. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti v. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19, aff'd (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481; *Lacombe v. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598; *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309; *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121.

By Deschamps J. (dissenting)

Quebec (Attorney General) v. Lacombe, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1, ss. 1.1, 3, 14, 22, 26, 80, 90, Schedule A.
Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c. A-2, s. 4.9(e).
Canadian Aviation Regulations, SOR/96-433, ss. 301.03(1), 301.05 to 301.09, 302.01(1).
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19.

général) c. Lafarge Canada Inc., 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; **arrêts mentionnés** : *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322; *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33; *Consolidated Distilleries Ltd. c. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] R.C.S. 531; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba c. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641, autorisation d'appel refusée, [2001] 1 R.C.S. ix; *Comox Strathcona (Regional District) c. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti c. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19, conf. par (1992), 8 O.R. (3d) 422; *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481; *Lacombe c. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; *Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

Québec (Procureur général) c. Lacombe, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453.

Lois et règlements cités

Code municipal du Québec, L.R.Q., ch. C-27.1.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92, 95.
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. 1985, ch. A-2, art. 4.9(e).
Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., ch. P-41.1, art. 1.1, 3, 14, 22, 26, 80, 90, annexe A.
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19.

Constitution Act, 1867, ss. 91, 92, 95.
Municipal Code of Québec, R.S.Q., c. C-27.1.

Authors Cited

Abel, Albert S. “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
Mundell, D. W. “Tests for Validity of Legislation under the British North America Act: A Reply to Professor Laskin” (1955), 33 *Can. Bar Rev.* 915.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Brossard, Thibault and Vézina JJ.A.), 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26, [2008] Q.J. No. 1597 (QL), 2008 CarswellQue 14277, reversing a decision of the Superior Court, 2006 QCCS 3377, [2006] J.Q. n° 5998 (QL), 2006 CarswellQue 5622, upholding a decision of the Court of Québec, 2002 CanLII 41590, [2002] J.Q. n° 4771 (QL). Appeal dismissed, LeBel and Deschamps JJ. dissenting.

Alain Gingras and Sébastien Rochette, for the appellant.

Pierre J. Beauchamp, Dan Cornell and Emma Beauchamp, for the respondent.

Ginette Gobeil, for the intervener the Attorney General of Canada.

Hart M. Schwartz and Josh Hunter, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Gaétan Migneault, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

R. Richard M. Butler and Jean M. Walters, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Louise Mousseau and Lisette Joly, for the intervener Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Annie Pagé, for the intervener the City of Shawinigan.

Pierre Bordeleau, for the interveners William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier and Bruce Shoor.

Règlement de l’aviation canadien, DORS/96-433, art. 301.03(1), 301.05 à 301.09, 302.01(1).

Doctrine citée

Abel, Albert S. « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487.
Mundell, D. W. « Tests for Validity of Legislation under the British North America Act : A Reply to Professor Laskin » (1955), 33 *R. du B. can.* 915.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Brossard, Thibault et Vézina), 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26, [2008] J.Q. n° 1597 (QL), 2008 CarswellQue 1383, qui a infirmé une décision de la Cour supérieure, 2006 QCCS 3377, [2006] J.Q. n° 5998 (QL), 2006 CarswellQue 5622, qui a confirmé une décision de la Cour du Québec, 2002 CanLII 41590, [2002] J.Q. n° 4771 (QL). Pourvoi rejeté, les juges LeBel et Deschamps sont dissidents.

Alain Gingras et Sébastien Rochette, pour l’appelant.

Pierre J. Beauchamp, Dan Cornell et Emma Beauchamp, pour l’intimée.

Ginette Gobeil, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Hart M. Schwartz et Josh Hunter, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Gaétan Migneault, pour l’intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

R. Richard M. Butler et Jean M. Walters, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Louise Mousseau et Lisette Joly, pour l’intervenante la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Annie Pagé, pour l’intervenante la Ville de Shawinigan.

Pierre Bordeleau, pour les intervenants William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier et Bruce Shoor.

Mahmud Jamal, for the intervener the Greater Toronto Airports Authority.

No one appeared for the interveners Pierre Lortie, judge of the Court of Québec, and the Administrative Tribunal of Québec (Territory and Environment Division).

The judgment of McLachlin C.J. and Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell J.J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

[1] Air transportation is an indispensable part of modern life. Yet as our dependence on aircraft has grown, the demands of aviation have increasingly collided with other interests. Aircraft must take off and land. For this they need soil or water. The soil or water they use is not available for other purposes. The question posed in this and the companion appeal, *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, is which level of government has the final say on where airfields and aerodromes may be located.

[2] The federal government has jurisdiction over matters relating to air travel under its general power “to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada”: s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, also known as the “POGG” power. In these appeals, the province of Quebec argues that notwithstanding this settled proposition, provincial legislation governing the placement of airfields and aerodromes should prevail. In essence, this dispute pits the local interest in land use planning against the national interest in a unified system of aeronautical navigation.

[3] The case concerns an aerodrome that was built by two private citizens on land zoned as agricultural and was registered under the federal

Mahmud Jamal, pour l’intervenante l’Autorité aéroportuaire du Grand Toronto.

Personne n’a comparu pour les intervenants Pierre Lortie, juge de la Cour du Québec, et le Tribunal administratif du Québec (Section du territoire et de l’environnement).

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell rendu par

LA JUGE EN CHEF —

I. Introduction

[1] Le transport aérien est un élément indispensable de la vie moderne. Alors même que notre dépendance à l’égard de l’avion s’est accrue, les demandes émanant du domaine de l’aviation entrent pourtant de plus en plus en conflit avec d’autres intérêts. Les avions doivent décoller et atterrir. Ils ont donc besoin de terres ou d’eau. Tout terrain ou plan d’eau utilisé pour l’aviation ne peut être utilisé à d’autres fins. La question en l’espèce et dans le pourvoi connexe, *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, est de savoir quel ordre de gouvernement a le dernier mot sur l’emplacement des terrains d’aviation et des aérodromes.

[2] Le gouvernement fédéral a compétence sur les questions de transport aérien en vertu de sa compétence générale de « faire des lois pour la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada » : art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans les présents pourvois, la province de Québec soutient que, malgré ce principe reconnu, la législation provinciale devrait l’emporter en ce qui concerne les décisions relatives à l’emplacement des terrains d’aviation et des aérodromes. Essentiellement, le litige en l’instance oppose des intérêts locaux liés à l’aménagement des terres et l’intérêt national visant le maintien d’un système unifié de navigation aéronautique.

[3] Le pourvoi concerne un aérodrome construit par deux citoyens sur une terre désignée zone agricole et enregistré en vertu de la *Loi sur*

Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c. A-2. The Province says this violates its law and the aerodrome must be removed. The Canadian Owners and Pilots Association (“COPA”) and the Attorney General of Canada argue that the Province should not be able to shut down the aerodrome, for a variety of reasons. First, they say that the provincial legislation, insofar as it affects the location of aerodromes, is *ultra vires*, and hence invalid. Second, they say that the location of aeronautical facilities lies at the protected core of the federal aeronautics power, which the doctrine of interjurisdictional immunity protects from any adverse provincial effect. Third, they say that, in any event, if the provincial legislation were valid and applicable, it would be inoperative under the doctrine of federal paramountcy.

[4] Like the Quebec Court of Appeal, I conclude that the provincial legislation limiting non-agricultural land uses in designated agricultural regions is valid. However, I find that the provincial law impairs the protected core of the federal jurisdiction over aeronautics, and is inapplicable to the extent that it prohibits aerodromes in agricultural zones. My conclusion renders it unnecessary to consider federal paramountcy, but in any event, I find that this doctrine has no application on the facts of this case. Consequently, I would dismiss the appeal on the basis of interjurisdictional immunity.

II. Background

[5] Bernard Laferrière and Sylvie Gervais owned a wooded lot near the city of Shawinigan. In 1998, they cleared part of their lot and built a grass airstrip. They also constructed a hangar adjacent to the airstrip for the storage, assembly and maintenance of aircraft. However, Laferrière and Gervais’s new aerodrome was situated in a designated agricultural region. On July 13, 1999, the Commission de protection du territoire agricole du Québec (“Commission”) ordered them to return their land to its original state. In response, Laferrière and

l’aéronautique, L.R.C. 1985, ch. A-2. Selon la province, cela viole sa législation et l’aérodrome doit être démoli. La Canadian Owners and Pilots Association (« COPA ») et le procureur général du Canada soutiennent que la province ne devrait pas pouvoir fermer l’aérodrome, et ce, pour diverses raisons. Premièrement, ils disent que la loi provinciale, dans la mesure où elle touche l’emplacement des aérodromes, est *ultra vires* et, par conséquent, invalide. Deuxièmement, selon eux, le choix de l’emplacement des installations aéronautiques touche au cœur de la compétence fédérale en matière d’aéronautique, ce que la doctrine de l’exclusivité des compétences protège de tout effet provincial préjudiciable. Troisièmement, ils ajoutent que, de toute façon, si la loi provinciale était valide et applicable, elle serait inopérante suivant la doctrine de la prépondérance fédérale.

[4] Comme la Cour d’appel du Québec, je conclus que la loi provinciale restreignant l’utilisation des lots à des fins autres que l’agriculture dans des régions agricoles désignées est valide. Toutefois, j’estime que la loi provinciale entrave l’exercice d’une activité protégée relevant du cœur de la compétence fédérale en matière d’aéronautique et qu’elle est inapplicable dans la mesure où elle interdit les aérodromes dans les zones agricoles. Il est donc inutile de tenir compte de la doctrine de la prépondérance fédérale, mais de toute façon, je suis d’avis que cette doctrine ne s’applique pas aux faits de l’espèce. En conséquence, je suis d’avis de rejeter le pourvoi sur le fondement de la doctrine de l’exclusivité des compétences.

II. Contexte

[5] Bernard Laferrière et Sylvie Gervais étaient propriétaires d’un lot boisé situé à proximité de la ville de Shawinigan. En 1998, ils ont défriché une partie de leur lot et aménagé une piste d’atterrissage gazonnée. Ils ont également construit un hangar adjacent à la piste d’atterrissage pour y effectuer le remisage, l’assemblage et l’entretien d’avions. Toutefois, le nouvel aérodrome de M. Laferrière et de M^{me} Gervais était situé dans une région agricole désignée. Le 13 juillet 1999, la Commission de protection du territoire agricole du Québec

Gervais challenged the Commission's jurisdiction to prevent them from operating an aerodrome.

[6] The Administrative Tribunal of Québec upheld the ruling of the Commission. In reaching this decision, the Tribunal applied *St-Louis v. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.), holding that there was no actionable conflict between the Commission's enabling statute and any federal aviation legislation. The Court of Québec and the Quebec Superior Court both also upheld the decision of the Commission on similar grounds: 2002 CanLII 41590 (C.Q.) and 2006 QCCS 3377 (CanLII). Additionally, the Superior Court found that Laferrière and Gervais were estopped from challenging the decision of the Commission because they knew in advance that they were purchasing land in a designated agricultural region. The Quebec Court of Appeal allowed the appeal, overturned *St-Louis*, and found that inter-jurisdictional immunity precluded the Commission from ordering Laferrière and Gervais to dismantle their aerodrome: 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26.

[7] Tragically, Laferrière was killed on April 27, 2009, when a small airplane of his own design crashed in Madison County, New York. Following Laferrière's untimely death, COPA replaced Laferrière and Gervais as the respondent in this appeal. COPA is a national organization dedicated to the protection and promotion of personal aviation.

III. The Legislative Backdrop

A. *The Provincial Scheme*

[8] The provincial statute at issue in this appeal is *An Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1 ("ARPALAA" or "Act"). Pursuant to s. 22 of the ARPALAA, the provincial government is responsible for designating certain areas as agricultural

(« Commission ») leur a ordonné de remettre leur terrain dans son état initial. Monsieur Laferrière et M^{me} Gervais ont réagi en contestant le pouvoir de la Commission de les empêcher d'exploiter un aéro-drome.

[6] Le Tribunal administratif du Québec a confirmé la décision de la Commission. Il a appliqué l'arrêt *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.), concluant que la loi habilitante de la Commission n'était pas en conflit direct avec quelque loi fédérale que ce soit en matière d'aviation. Se fondant sur des motifs semblables, la Cour du Québec et la Cour supérieure du Québec ont elles aussi confirmé la décision de la Commission : 2002 CanLII 41590 (C.Q.) et 2006 QCCS 3377 (CanLII). De plus, la Cour supérieure a conclu que M. Laferrière et M^{me} Gervais étaient préclus de contester la décision de la Commission car ils savaient déjà qu'ils achetaient un terrain situé dans une région agricole désignée. La Cour d'appel du Québec a accueilli l'appel, infirmé l'arrêt *St-Louis* et conclu que la doctrine de l'exclusivité des compétences empêchait la Commission d'ordonner à M. Laferrière et M^{me} Gervais de démanteler leur aéro-drome : 2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26.

[7] Monsieur Laferrière a perdu la vie de façon tragique le 27 avril 2009 dans le comté de Madison, dans l'État de New York, lors de l'écrasement d'un petit avion qu'il avait lui-même conçu. À la suite du décès prématuré de M. Laferrière, la COPA a remplacé M. Laferrière et M^{me} Gervais en tant qu'intimée dans le présent pourvoi. La COPA est une organisation nationale vouée à la promotion et à la sécurité de l'aviation privée.

III. Le contexte législatif

A. *Le régime provincial*

[8] La loi en cause dans le présent pourvoi est la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1 (« LPTAA » ou « Loi »). Aux termes de l'art. 22 de la LPTAA, le gouvernement provincial a la charge de désigner certaines régions comme des régions agricoles. (Soixante-

regions. (Sixty-three thousand square kilometres, or four percent of the province of Quebec, has been assigned to 17 protected agricultural zones. Schedule A of the *ARPALAA* designates the lot owned by Gervais as land that falls within a designated agricultural region.) Section 3 of the *ARPALAA* establishes the Commission to “secure the preservation of the agricultural land of Québec”. The Commission administers the use of lots within these designated agricultural regions.

[9] Section 26 of the *ARPALAA* prohibits the use of lots in a designated agricultural region for any purpose other than agriculture, subject to prior Commission authorization to the contrary. In case of contravention, s. 14 empowers the Commission to order that the lots be restored to their former condition. The penal provision in s. 90 authorizes significant fines for violations of s. 26.

[10] Laferrière and Gervais did not obtain the permission of the Commission prior to constructing an aerodrome on their land, and hence failed to comply with the requirements of the Act.

B. *The Federal Scheme*

[11] Parliament exercises its power over aeronautics in the following way. The *Aeronautics Act*, through various provisions, seeks to regulate aeronautics throughout Canada. High levels of regulation are maintained with respect to airports and commercial aviation.

[12] For private aviation, which is the focus of this appeal, Parliament has adopted a different approach. Except in the built-up areas of cities and towns, people are permitted to construct private aerodromes without applying for permission. Owners and operators have the option of registering their aerodromes with the Minister of Transport. Though privately operated, these registered aerodromes must maintain federal standards and are available to anyone who needs to land. As such, they function as part of a nationwide aviation system.

trois mille kilomètres carrés, ou quatre pour cent de la province de Québec, ont ainsi été divisés en 17 zones agricoles protégées. L'annexe A de la *LPTAA* décrit le lot appartenant à M^{me} Gervais comme un terrain situé dans une région agricole désignée.) La Commission est constituée aux termes de l'art. 3 de la *LPTAA* et a pour fonction d'« assurer la protection du territoire agricole » du Québec. La Commission gère l'utilisation des lots dans ces régions agricoles désignées.

[9] Selon l'article 26 de la *LPTAA*, il est interdit d'utiliser, dans une région agricole désignée, un lot à une fin autre que l'agriculture sans l'autorisation préalable de la Commission. En cas de contravention, l'art. 14 confère à la Commission le pouvoir d'ordonner la remise du lot visé dans son état antérieur. La disposition pénale énoncée à l'art. 90 autorise l'imposition d'amendes sévères à toute personne qui contrevient à l'art. 26.

[10] Monsieur Laferrière et M^{me} Gervais n'ont pas obtenu l'autorisation de la Commission avant de construire un aérodrome sur leur terrain et, par conséquent, n'ont pas respecté les exigences de cette loi.

B. *Le régime fédéral*

[11] Le Parlement exerce de la façon suivante son pouvoir en matière d'aéronautique. Les diverses dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* visent à réglementer l'aéronautique partout au Canada. Les aéroports et l'aviation commerciale sont fortement réglementés.

[12] En ce qui concerne l'aviation privée, qui est au cœur du présent pourvoi, le Parlement a adopté une approche différente. Sauf dans les zones bâties des villes ou des villages, les gens peuvent construire des aérodromes privés sans demander la permission. Les propriétaires et les exploitants peuvent choisir d'enregistrer leurs aérodromes auprès du ministre des Transports. Bien qu'ils soient privés, ces aérodromes enregistrés doivent respecter les normes fédérales et être accessibles à toute personne qui doit atterrir. Ils font donc partie d'un système national de l'aviation.

[13] Laferrière and Gervais had registered their aerodrome under the federal *Aeronautics Act*.

IV. Issues

[14] The issues are:

1. The validity of the provincial legislation;
2. The applicability of the provincial legislation under the doctrine of interjurisdictional immunity;
3. The operability of the legislation under the doctrine of federal paramountcy.

V. Analysis

A. *Validity of the Provincial Legislation*

[15] The Attorney General of Canada and COPA argue that the provincial law is invalid because it affects where aerodromes can be constructed. Such effects, they say, lie outside provincial powers, making the law *ultra vires*. The zoning law is not challenged in its entirety; only the application of s. 26 to prohibit aerodromes is impugned. Where only one part of a law is challenged, the focus is on the subject of the impugned provisions themselves: *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at para. 56. The issue is therefore whether s. 26 of the Act is valid.

[16] The first step in determining if the law is *ultra vires* is to determine its “matter”. The matter of a law is in essence “an abstract of the statute’s content”: A. S. Abel, “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, at p. 490. Having determined the matter of a statute, the next step is to determine whether the matter comes within the powers of the body that enacted the impugned legislation: *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 450; *Kitkatla*, at para. 52. If the law is found to be invalid, it may be saved under the ancillary powers doctrine (also known as the ancillary doctrine: see *Global Securities Corp. v.*

[13] Monsieur Laferrière et M^{me} Gervais avaient enregistré leur aéroport en vertu de la *Loi sur l’aéronautique*.

IV. Questions en litige

[14] Les questions suivantes sont en litige :

1. la validité de la loi provinciale;
2. l’applicabilité de la loi provinciale suivant la doctrine de l’exclusivité des compétences;
3. le caractère opérant de la loi suivant la doctrine de la prépondérance fédérale.

V. Analyse

A. *Validité de la loi provinciale*

[15] Le procureur général du Canada et la COPA soutiennent que la loi provinciale est invalide parce qu’elle touche la détermination des endroits où des aéroports peuvent être construits. Selon eux, de tels effets ne cadrent pas avec la compétence provinciale, rendant la loi *ultra vires*. La loi de zonage n’est pas contestée dans son ensemble; seule l’application de l’art. 26 visant l’interdiction des aéroports l’est. Lorsqu’une seule partie d’une loi est contestée, l’analyse porte sur l’objet des dispositions contestées elles-mêmes : *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 56. La question est donc de savoir si l’art. 26 de la Loi est valide.

[16] Pour déterminer si la loi est *ultra vires*, il faut d’abord déterminer sa « matière ». La matière d’une loi est essentiellement [TRADUCTION] « un résumé du contenu de la loi » : A. S. Abel, « The Neglected Logic of 91 and 92 » (1969), 19 *U.T.L.J.* 487, p. 490. Une fois cernée la matière d’une loi, il faut déterminer si cette matière est du ressort de l’organisme qui a adopté la loi contestée : *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 450; *Kitkatla*, par. 52. Si la loi est jugée invalide, elle peut être sauvegardée par la doctrine des pouvoirs accessoires (appelée aussi le principe de la compétence accessoire : voir *Global Securities Corp. c.*

British Columbia (Securities Commission), 2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494, at para. 45), if it is sufficiently integrated within an otherwise valid legislative scheme: see *Lacombe*.

(1) Identifying the Matter of the Impugned Legislation

[17] The matter of a law is identified by determining its dominant characteristic: *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933, at p. 998. This is commonly known as a pith and substance analysis, in reference to the judgment of Lord Watson in *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580 (P.C.), at p. 587. In essence, this analysis requires the court to ask “[w]hat in fact does the law do and why?”: D. W. Mundell, “Tests for Validity of Legislation under the British North America Act: A Reply to Professor Laskin” (1955), 33 *Can. Bar Rev.* 915, at p. 928.

[18] As LeBel J. explained in *Kitkatla*, at para. 53, there are two aspects to the characterization of a law: “A pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect.” The purpose of a law may be determined by examining intrinsic evidence, like purposive clauses and the general structure of the Act, as well as extrinsic evidence, such as Hansard or other accounts of the legislative process: *Kitkatla*, at para. 53. The effect of a law is found in both the legal effect of the text and the practical effects that flow from the application of the statute: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83. Merely incidental effects will not generally affect the pith and substance analysis: *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33 (P.C.), at p. 44; *Global Securities*, at para. 23.

[19] The *purpose* of the ARPALAA is to “secure a lasting territorial basis for the practice of agriculture . . . in the agricultural zones established by the regime” (s. 1.1). Section 26 supports this purpose by prohibiting non-agricultural uses of lots in these zones, whether or not the lots are actually used for

Colombie-Britannique (Securities Commission), 2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494, par. 45) si elle est suffisamment intégrée dans un régime législatif par ailleurs valide : voir *Lacombe*.

(1) Détermination de la matière de la loi contestée

[17] C’est l’identification de la caractéristique dominante d’une loi qui permet d’en cerner la matière : *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933, p. 998. Cette étape est communément appelée l’analyse du caractère véritable, suivant le jugement de lord Watson dans *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580 (C.P.), p. 587. Dans le cadre de cette analyse, la cour doit essentiellement se demander [TRADUCTION] « [c]e que la loi accomplit en réalité, et pourquoi » : D. W. Mundell, « Tests for Validity of Legislation under the British North America Act : A Reply to Professor Laskin » (1955), 33 *R. du B. can.* 915, p. 928.

[18] Comme le juge LeBel l’a expliqué dans *Kitkatla*, au par. 53, la caractérisation d’une loi comporte deux aspects : « L’analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l’objet de la législation et (2) sur ses effets. » La détermination de l’objet de la législation peut être réalisée par l’examen tant de la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux et la structure générale de la loi, que de la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou d’autres comptes rendus du processus législatif : *Kitkatla*, par. 53. L’effet d’une loi se retrouve tant dans les répercussions juridiques de son texte que dans les effets pratiques découlant de son application : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483. De simples effets accessoires n’auront généralement pas d’incidence sur l’analyse du caractère véritable : *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33 (C.P.), p. 44; *Global Securities*, par. 23.

[19] La LPTAA a pour *objectif* d’« assurer la pérennité d’une base territoriale pour la pratique de l’agriculture [. . .] dans les zones agricoles dont il [le régime] prévoit l’établissement » (art. 1.1). L’article 26 appuie cet objectif en interdisant les utilisations autres que l’agriculture dans ces zones, peu importe

agriculture, unless exceptional uses receive prior approval from the Commission.

[20] The *effect* of s. 26 mirrors this purpose: it is to prohibit non-agricultural uses of lots in designated agricultural regions, absent prior approval by the Commission. Section 26 may incidentally affect aeronautics. However, its main impact is to preserve agricultural lots and regulate land use within agricultural regions, through the Commission.

[21] Considering both purpose and effect, s. 26 is, in pith and substance, legislation about land use planning and agriculture. That is its matter.

(2) Assigning the Matter to a Head of Legislative Power

[22] Having characterized the pith and substance of s. 26 of the *ARPALAA*, the next step is to ask whether the impugned provision, thus characterized, relates to a provincial head of power. Land use planning and agriculture may fall within provincial jurisdiction under s. 92(13) (property and civil rights), s. 92(16) (matters of a merely local or private nature), or s. 95 (agriculture) of the *Constitution Act, 1867*. It follows that s. 26 is valid provincial law.

[23] This is so even though s. 26 has an incidental effect on agriculture, notwithstanding concurrent federal jurisdiction over agriculture under s. 95 of the *Constitution Act, 1867*: see *Consolidated Distilleries Ltd. v. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] S.C.R. 531, per Anglin C.J.; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198, per Pigeon J. For the purpose of the *vires* analysis, it matters only that s. 26 of the *ARPALAA*, in pith and substance, comes within the powers of the province.

[24] I conclude that s. 26 of the Act is valid provincial legislation.

que l'agriculture y soit pratiquée ou non, à moins que la Commission n'approuve préalablement des utilisations dérogatoires.

[20] L'*effet* de l'art. 26 reflète cet objectif : interdire que les lots des régions agricoles désignées soient utilisés à une fin autre que l'agriculture, sans l'autorisation préalable de la Commission. L'article 26 peut accessoirement toucher l'aéronautique. Toutefois, il a pour incidence principale de préserver les lots agricoles et de réglementer, par l'entremise de la Commission, l'utilisation du territoire dans les régions agricoles.

[21] Compte tenu de son objectif et de son effet, l'art. 26 est, de par son caractère véritable, une mesure législative relative à l'aménagement du territoire et à l'agriculture. Voilà sa matière.

(2) Rattachement de la matière à un chef de compétence législative

[22] Une fois établi le caractère véritable de l'art. 26 de la *LPTAA*, l'étape suivante consiste à se demander si la disposition contestée, suivant sa qualification, se rattache à un chef de compétence législative provinciale. L'aménagement du territoire et l'agriculture peuvent relever de la compétence provinciale prévue au par. 92(13) (propriété et droits civils), au par. 92(16) (matières de nature purement locale ou privée), ou à l'art. 95 (agriculture) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'ensuit que l'art. 26 est une disposition provinciale valide.

[23] Il en est ainsi quoique l'art. 26 ait un effet accessoire sur l'agriculture, et malgré une compétence fédérale concurrente sur l'agriculture en vertu de l'art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : voir *Consolidated Distilleries Ltd. c. Consolidated Exporters Corp. Ltd.*, [1930] R.C.S. 531, le juge en chef Anglin; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, le juge Pigeon. Pour les besoins de l'analyse de la légalité, il importe seulement que l'art. 26 de la *LPTAA*, de par son caractère véritable, relève de la compétence de la province.

[24] Je conclus que l'art. 26 de la Loi est une disposition provinciale valide.

B. *Interjurisdictional Immunity*

[25] The next question is whether s. 26 of the Act, having been found valid, *applies* in a situation where it impacts on the federal power over aeronautics. The Attorney General of Canada and COPA argue that it does not. They rely on the doctrine of interjurisdictional immunity, which they submit protects core federal competences from impairment by provincial legislation.

[26] Interjurisdictional immunity was initially developed in the context of federal undertakings (*Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (P.C.)) and federally incorporated companies (see *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.); *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260 (P.C.)). However, the doctrine was then applied more widely, and was understood to protect a certain minimum content of every federal head of power: *Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, at p. 839; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 18, *per* Dickson C.J.; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437. Following *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, the prevailing view is that the application of interjurisdictional immunity is generally limited to the cores of every legislative head of power already identified in the jurisprudence (paras. 43 and 77).

[27] The first step is to determine whether the provincial law — s. 26 of the Act — *trenches on the protected “core” of a federal competence*. If it does, the second step is to determine whether the provincial law’s effect on the exercise of the protected federal power is *sufficiently serious* to invoke the doctrine of interjurisdictional immunity.

B. *L’exclusivité des compétences*

[25] La question suivante est de savoir si l’art. 26 de la Loi, jugé valide, *s’applique* dans une situation où il a une incidence sur la compétence fédérale en matière d’aéronautique. Le procureur général du Canada et la COPA affirment qu’il ne s’applique pas. Ils se fondent sur la doctrine de l’exclusivité des compétences, affirmant qu’elle protège, contre l’empiétement des lois provinciales, l’exercice d’activités relevant du cœur d’une compétence fédérale.

[26] La doctrine de l’exclusivité des compétences a initialement été élaborée dans le contexte des entreprises fédérales (*Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367 (C.P.)) et des sociétés à charte fédérale (voir *John Deere Plow Co. c. Wharton*, [1915] A.C. 330 (C.P.); *Great West Saddlery Co. c. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (C.P.); *Attorney-General for Manitoba c. Attorney-General for Canada*, [1929] A.C. 260 (C.P.)). Toutefois, cette doctrine était alors appliquée de façon plus générale et elle était censée assurer la protection d’un certain contenu minimum de chacun des chefs de compétence fédérale : *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 839; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 18, le juge en chef Dickson; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437. Selon l’opinion qui prévaut depuis l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, l’application de l’exclusivité des compétences est généralement restreinte au contenu essentiel, ou au cœur, de chaque chef de compétence législative que reconnaît déjà la jurisprudence (par. 43 et 77).

[27] La première étape consiste à déterminer si la loi provinciale — l’art. 26 de la Loi — *empiète sur le « cœur » d’une compétence fédérale*. Si c’est le cas, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi provinciale a, sur l’exercice de la compétence fédérale protégée, un effet *suffisamment grave* pour entraîner l’application de la doctrine de la compétence exclusive.

- (1) Does Section 26 of the Provincial Act Trench on the Protected Core of a Federal Competence?

[28] The jurisprudence establishes that Parliament has power over aeronautics. Because commercial aviation was not foreseen in 1867, aviation is not articulated as a head of power under s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. However, it has been held to be a matter of national importance and hence supported under the federal POGG power.

[29] The matter was settled in 1951 in *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292. In five separate opinions, the Supreme Court of Canada unanimously held that Parliament has exclusive jurisdiction to regulate the field of aviation, confirming earlier dicta that aerial navigation is a matter of national interest and importance: *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54 (P.C.).

[30] *Johannesson* established that Parliament not only has power over aeronautics, but has *exclusive* jurisdiction to determine *the location of aerodromes*. As Estey J. explained, “the aerodrome, as the place of taking off and landing, [is] an essential part of aeronautics and aerial navigation” (p. 319).

[31] This proposition was most recently affirmed in *Air Canada v. Ontario (Liquor Control Board)*, [1997] 2 S.C.R. 581, at para. 72, *per* Iacobucci J.: the federal aeronautics jurisdiction “encompasses not only the regulation of the operation of aircraft, but also the regulation of the operation of airports”. Elaborating, Iacobucci J. held that this aspect of federal jurisdiction extends to the location and design of airports. See also *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754, at pp. 770-71.

- (1) L'article 26 de la loi provinciale empiète-t-il sur l'exercice d'une activité protégée relevant du cœur d'une compétence fédérale?

[28] Selon la jurisprudence, le Parlement a compétence en matière d'aéronautique. Comme l'aviation commerciale n'avait pas été prévue en 1867, l'aviation n'est pas énoncée comme un chef de compétence prévu à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, elle a été reconnue comme une question d'importance nationale et, par conséquent, elle relève du pouvoir fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

[29] La question a été réglée en 1951 dans l'arrêt *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292. Dans cinq opinions distinctes, la Cour suprême du Canada a conclu à l'unanimité que le Parlement avait la compétence exclusive de réglementer le domaine de l'aviation, confirmant l'opinion incidente formulée antérieurement selon laquelle la navigation aérienne était une question d'importance et d'intérêt national : *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54 (C.P.).

[30] L'arrêt *Johannesson* a établi que le Parlement n'a pas seulement compétence en matière d'aéronautique, mais qu'il a la compétence *exclusive* pour déterminer *l'emplacement des aérodromes*. Comme l'a expliqué le juge Estey, [TRADUCTION] « l'aérodrome, lieu de décollage et d'atterrissage, [est] un maillon essentiel de l'aéronautique et de la navigation aérienne » (p. 319).

[31] Cet énoncé a tout récemment été confirmé dans *Air Canada c. Ontario (Régie des alcools)*, [1997] 2 R.C.S. 581, par. 72, le juge Iacobucci : la compétence fédérale en matière d'aéronautique « comprend non seulement la réglementation de l'exploitation d'un aéronef, mais également la réglementation de l'exploitation des aéroports ». Élaborant davantage, le juge Iacobucci a statué que cet aspect de la compétence fédérale s'étend à l'emplacement et à la conception des aéroports. Voir également *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, p. 770-771.

[32] The Attorney General of British Columbia, intervener, conceded that airports come under the POGG power because of their national dimension, but argued that local aerodromes are excluded from POGG because they are not themselves matters of national importance. In support, he noted that the *Aeronautics Act* distinguishes between aerodromes and airports, and argued that most interprovincial and international flights pass through airports, rather than aerodromes.

[33] This argument cannot prevail. As Kellock J. noted in *Johannesson*, the local aspects of aviation come under federal jurisdiction because the subject matter of aerial navigation is “non-severable”. Using the term “airport” interchangeably with “aerodrome”, he held that “just as it is impossible to separate intra-provincial flying from inter-provincial flying, the location and regulation of airports cannot be identified with either or separated from aerial navigation as a whole” (p. 314). This view reflects the reality that Canada’s airports and aerodromes constitute a network of landing places that together facilitate air transportation and ensure safety.

[34] It is thus clear that the federal jurisdiction over aeronautics encompasses the power to determine the location of aerodromes. The next question is whether this power lies at the protected core of the federal power.

[35] The test is whether the subject comes within the essential jurisdiction — the “basic, minimum and unassailable content” — of the legislative power in question: *Bell Canada*, at p. 839; *Canadian Western Bank*, at para. 50. The core of a federal power is the authority that is absolutely necessary to enable Parliament “to achieve the purpose for which exclusive legislative jurisdiction was conferred”: *Canadian Western Bank*, at para. 77.

[32] Le procureur général de la Colombie-Britannique, en tant qu’intervenant, a reconnu que les aéroports sont assujettis au pouvoir de faire des lois concernant la paix, l’ordre et le bon gouvernement du Canada en raison de leur dimension nationale, mais il a plaidé que ce n’est pas le cas des aéroports locaux puisqu’ils ne sont pas eux-mêmes d’importance nationale. À l’appui, il a souligné que la *Loi sur l’aéronautique* établit une distinction entre les aéroports et les aéroports, et il a fait valoir que la plupart des vols interprovinciaux et internationaux transitent par des aéroports plutôt que par des aéroports.

[33] Cet argument ne saurait être retenu. Comme le juge Kellock l’a signalé dans *Johannesson*, les aspects locaux de l’aviation relèvent de la compétence fédérale parce que la matière visée par la navigation aérienne est « indivisible ». Utilisant de façon interchangeable les mots « aéroport » et « aéroport », il a conclu que [TRADUCTION] « tout comme il est impossible d’établir une distinction entre les vols intraprovinciaux et interprovinciaux, l’emplacement et la réglementation des aéroports ne peuvent être associés ni à l’un ni à l’autre, ou dissociés de la navigation aérienne prise comme un tout » (p. 314). Ce point de vue reflète le fait que les aéroports et les aéroports canadiens forment un réseau de lieux d’atterrissage qui, ensemble, facilitent le transport aérien et assurent la sécurité.

[34] Il est donc clair que la compétence fédérale en matière d’aéronautique englobe le pouvoir de déterminer l’emplacement des aéroports. La question suivante est de savoir si ce pouvoir se trouve protégé au cœur d’un pouvoir fédéral.

[35] Le critère consiste à savoir si l’objet de la disposition relève de la compétence essentielle — le « contenu minimum élémentaire et irréductible » — du pouvoir législatif en cause : *Bell Canada*, p. 839; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 50. Le cœur d’un pouvoir fédéral réside dans l’autorité qui est absolument nécessaire pour permettre au Parlement « de réaliser l’objectif pour lequel la compétence législative exclusive a été attribuée » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 77.

[36] In *Canadian Western Bank*, Binnie and LeBel JJ. explained that the jurisprudence will frequently serve as a useful guide to identify the core of a federal head of power, and they concluded that interjurisdictional immunity should “in general be reserved for situations already covered by precedent” (para. 77).

[37] Here precedent is available and resolves the issue. This Court has repeatedly and consistently held that the location of aerodromes lies within the core of the federal aeronautics power. In *Johannesson*, which concerned a municipal by-law that prevented the plaintiff from constructing an aerodrome on the outskirts of Winnipeg, the Court held that the location of aerodromes is an essential and indivisible part of aeronautics. As noted above, Estey J. held that aerodromes are “an essential part of aeronautics and aerial navigation” (p. 319). The location of aerodromes attracts the doctrine of interjurisdictional immunity because it is essential to the federal power, and hence falls within its core: see *Canadian Western Bank*, at para. 54; *Construction Montcalm*, at pp. 770-71; *Air Canada*, at para. 72; *Greater Toronto Airports Authority v. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (Ont. C.A.); *Comox Strathcona (Regional District) v. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti v. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19 (H.C.J.), aff’d (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.).

[38] Again in *Construction Montcalm* this Court held that while some provincial laws will be applicable to airports because they do not impair an essential part of a federal competence, the *location* of an airport comes within Parliament’s core of exclusive federal jurisdiction: “To decide whether to build an airport and where to build it involves aspects of airport construction which undoubtedly constitute matters of exclusive federal concern” (p. 770 (emphasis added)).

[36] Dans *Banque canadienne de l’Ouest*, les juges Binnie et LeBel ont expliqué que la jurisprudence servira souvent de guide utile pour cerner le cœur d’un chef de compétence fédérale, et ils ont conclu que la doctrine de l’exclusivité des compétences devrait « en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » (par. 77).

[37] En l’espèce, il existe des précédents qui règlent la question. Notre Cour a constamment répété que la détermination de l’emplacement des aérodromes faisait partie du cœur de la compétence fédérale en matière d’aéronautique. Dans *Johannesson*, qui traitait d’un règlement municipal empêchant le demandeur de construire un aérodrome en banlieue de Winnipeg, la Cour a jugé que la détermination de l’emplacement des aérodromes constituait un élément essentiel et indivisible de l’aéronautique. Comme nous l’avons vu, le juge Estey a affirmé que les aérodromes constituent [TRADUCTION] « un maillon essentiel de l’aéronautique et de la navigation aérienne » (p. 319). La détermination de l’emplacement des aérodromes donne lieu à l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences parce qu’elle constitue un élément essentiel de la compétence fédérale et que, par conséquent, elle se trouve au cœur de cette compétence : voir *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 54; *Construction Montcalm*, p. 770-771; *Air Canada*, par. 72; *Greater Toronto Airports Authority c. Mississauga (City)* (2000), 50 O.R. (3d) 641 (C.A. Ont.); *Comox Strathcona (Regional District) c. Hansen*, 2005 BCSC 220, [2005] 7 W.W.R. 249; *Venchiarutti c. Longhurst* (1989), 69 O.R. (2d) 19 (H.C.J.), conf. par (1992), 8 O.R. (3d) 422 (C.A.).

[38] Dans *Construction Montcalm*, notre Cour a de nouveau jugé que, bien que certaines lois provinciales s’appliqueront à des aéroports car elles n’ont pas d’effet préjudiciable sur un élément essentiel d’une compétence fédérale, la détermination de l’*emplacement* d’un aéroport se trouve au cœur d’une compétence fédérale exclusive : « La décision de construire un aéroport ou de fixer son emplacement sont indiscutablement des aspects de la construction d’un aéroport qui concernent exclusivement le fédéral » (p. 770 (je souligne)).

[39] The Province sought to undermine the strength of these precedents on the basis that lower courts have declined to follow *Johannesson* on two occasions: *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481 (B.C.C.A.); *St-Louis*. This Court's decision in *OPSEU* constructively overruled *Van Gool*: see *Hansen*, at paras. 21-23. As for *St-Louis*, I agree with the Quebec Court of Appeal in the companion case of *Lacombe v. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598, that it must be rejected because it wrongly held that incidental effects cannot trigger the doctrine of interjurisdictional immunity: see *Bell Canada*, at p. 842, *per* Beetz J.

[40] I conclude that the location of aerodromes lies at the core of the federal aeronautics power. Long-standing precedent establishes that where aircraft may take off and land is a matter protected by the doctrine of interjurisdictional immunity. Since s. 26 of the *ARPALAA* purports to limit where aerodromes can be located, it follows that it trenches on the core of the federal aeronautics power.

[41] The remaining question is whether the impact of s. 26 on the federal power is sufficiently serious to attract the doctrine of interjurisdictional immunity.

(2) Does Section 26 of the Act Unacceptably Interfere With a Federal Competency?

[42] It is not enough that s. 26 of the *ARPALAA* strike at the heart of a federal competency; it must be shown that this interference is constitutionally unacceptable. This raises the issue of how serious an interference must be to render a provincial law inapplicable.

[43] After a period of inconsistency, it is now settled that the test is whether the provincial law *impairs* the federal exercise of the core competence: *Canadian Western Bank*, *per* Binnie and LeBel JJ. This decision resolved a debate about whether the

[39] La province a cherché à ébranler la solidité de ces précédents en faisant valoir qu'à deux reprises, des cours de juridiction inférieure avaient refusé de suivre l'arrêt *Johannesson* : *Re The Queen in Right of British Columbia and Van Gool* (1987), 36 D.L.R. (4th) 481 (C.A.C.-B.); *St-Louis*. Dans l'arrêt *SEFPO*, notre Cour a infirmé par interprétation l'arrêt *Van Gool* : voir *Hansen*, par. 21-23. Par ailleurs, je suis d'accord avec la conclusion de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire connexe *Lacombe c. Sacré-Cœur (Municipalité de)*, 2008 QCCA 426, [2008] R.J.Q. 598, selon laquelle la thèse de l'arrêt *St-Louis* doit être rejetée parce qu'elle établissait à tort que des effets accessoires ne peuvent déclencher l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences : voir *Bell Canada*, p. 842, le juge Beetz.

[40] J'arrive à la conclusion que la détermination de l'emplacement des aérodromes se trouve au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. La jurisprudence a établi depuis longtemps que l'endroit où un avion peut décoller et se poser est une matière que protège la doctrine de l'exclusivité des compétences. Comme l'article 26 de la *LPTAA* a pour effet de limiter les endroits où des aérodromes peuvent être construits, il empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.

[41] Il reste à savoir si l'incidence de l'art. 26 sur la compétence fédérale est suffisamment grave pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive.

(2) L'article 26 entrave-t-il de façon inacceptable l'exercice d'une compétence fédérale?

[42] Il ne suffit pas que l'art. 26 de la *LPTAA* touche au cœur même d'une compétence fédérale; il faut démontrer que cette atteinte est constitutionnellement inacceptable. Ainsi se pose la question de savoir à quel point une atteinte doit être grave pour qu'une loi provinciale soit inapplicable.

[43] Après une période d'incohérence, il est maintenant établi que le critère consiste à savoir si la loi provinciale *entrave* l'exercice, par le fédéral, d'une activité relevant du cœur de sa compétence : *Banque canadienne de l'Ouest*, les juges Binnie et

provincial law must “sterilize” the essential content of a federal power (the language used in *Dick v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 309, at pp. 323-24), or whether it is sufficient that the provincial law “affect” a vital part of the management and operation of the undertaking (*Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767, at p. 774; *Bell Canada*, at pp. 859-60). See also *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 955, per Dickson C.J., Lamer J. (as he then was) and Wilson J.

[44] The impairment test established in *Canadian Western Bank* marks a midpoint between sterilization and mere effects. The move away from the “affects” test of *Bell Canada* reflects growing resistance to the broad application of interjurisdictional immunity based on modern conceptions of cooperative federalism and a perceived need to promote efficacy over formalism. As Binnie and LeBel JJ. put it in *Canadian Western Bank*, “[t]he Constitution, though a legal document, serves as a framework for life and for political action within a federal state, in which the courts have rightly observed the importance of co-operation among government actors to ensure that federalism operates flexibly” (para. 42). (See also Dickson C.J. in *OPSEU*, at p. 18.) To quote Binnie and LeBel JJ. in *Canadian Western Bank*:

A broad application [of interjurisdictional immunity] . . . appears inconsistent, as stated, with the flexible federalism that the constitutional doctrines of pith and substance, double aspect and federal paramountcy are designed to promote. . . . It is these doctrines that have proved to be most consistent with contemporary views of Canadian federalism, which recognize that overlapping powers are unavoidable. [para. 42]

[45] “Impairment” is a higher standard than “affects”. It suggests an impact that not only affects the core federal power, but does so in a way that seriously or significantly trammels the federal power. In an era of cooperative, flexible federalism, application of the doctrine of interjurisdictional

LeBel. Cet arrêt a tranché la question de savoir si la loi provinciale doit « paralyser » le cœur d’une compétence fédérale (le terme employé dans *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309, p. 323-324), ou s’il suffit qu’elle « touche » un élément vital de la gestion et de l’exploitation de l’entreprise (*Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767, p. 774; *Bell Canada*, p. 859-860). Voir aussi *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 955, le juge en chef Dickson, le juge Lamer (plus tard Juge en chef) et la juge Wilson.

[44] Le critère de l’entrave établi dans *Banque canadienne de l’Ouest* représente un moyen terme entre la stérilisation et de simples effets. Le fait de ne pas reprendre le critère de « toucher » utilisé dans *Bell Canada* reflète une résistance grandissante à l’application générale de l’exclusivité des compétences compte tenu des notions contemporaines de fédéralisme coopératif et du besoin ressenti de favoriser l’efficacité plutôt que le formalisme. Comme les juges Binnie et LeBel l’ont expliqué dans *Banque canadienne de l’Ouest*, « [s]i elle reste un document juridique, la Constitution fournit un cadre de vie et d’action politique à l’intérieur d’un État fédéral, dans lequel les tribunaux ont légitimement observé l’importance que présente la coopération des acteurs gouvernementaux pour la souplesse du fonctionnement du fédéralisme » (par. 42). (Voir aussi l’explication du juge en chef Dickson dans *SEFPO*, p. 18.) Pour reprendre les propos des juges Binnie et LeBel dans *Banque canadienne de l’Ouest* :

Rappelons qu’une application large [de l’exclusivité des compétences] paraît également contraire au fédéralisme souple que visent à promouvoir les doctrines constitutionnelles du caractère véritable, du double aspect et de la prépondérance fédérale. [. . .] Or, ces doctrines se sont révélées les plus conformes aux conceptions modernes du fédéralisme canadien qui reconnaissent les inévitables chevauchements de compétences. [par. 42]

[45] Le terme « entrave » est plus fort que « toucher ». Il suppose une incidence qui non seulement touche le cœur de la compétence fédérale, mais le touche d’une façon qui porte à la compétence fédérale une atteinte grave ou importante. Dans cette époque de fédéralisme coopératif souple,

immunity requires a significant or serious intrusion on the exercise of the federal power. It need not paralyze it, but it must be serious.

[46] The question is whether applying s. 26 of the *ARPALAA* to prohibit aerodromes would impair the exercise of the core of a federal power, in this case Parliament's ability to decide when and where aerodromes should be built.

[47] I conclude that the s. 26 prohibition does impair the federal power to decide when and where aerodromes should be built. It prohibits the building of aerodromes in designated agricultural regions unless prior authorization has been obtained from the Commission. As the facts of this case illustrate, the effect may be to prevent the establishment of a new aerodrome or require the demolition of an existing one. This is not a minor effect on the federal power to determine where aerodromes are built.

[48] Section 26 of the *ARPALAA* significantly restricts, or impairs, Parliament's power to determine where aerodromes may be constructed. Section 26 of the *ARPALAA* does not *sterilize* Parliament's power to legislate on aeronautics; the doctrine of paramountcy would permit Parliament to legislatively override provincial zoning legislation for the purpose of establishing aerodromes. But the *ARPALAA* would nevertheless seriously affect the manner in which the power can be exercised. Instead of the current permissive regime, Parliament would be obliged to legislate for the specific location of particular aerodromes. Such a substantial restriction of Parliament's legislative freedom constitutes an impairment of the federal power. Though the focus of the inquiry must be on the power itself, it is worth noting that the practical effect of the *ARPALAA* is hardly trivial. It effectively removes 63,000 km², the total area of the designated agricultural regions, from the territory that Parliament has designated for aeronautical

l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences exige un empiétement important ou grave sur l'exercice de la compétence fédérale. Il n'est pas nécessaire que l'empiétement paralyse la compétence, mais il doit être grave.

[46] Il s'agit de savoir si le fait d'appliquer l'art. 26 de la *LPTAA* dans le but d'interdire les aérodromes aurait pour effet d'entraver l'exercice d'une activité relevant du cœur d'une compétence fédérale, soit, en l'espèce, la possibilité pour le Parlement de décider quand et où construire les aérodromes.

[47] Je conclus que l'interdiction prévue à l'art. 26 entrave effectivement l'exercice du pouvoir fédéral de décider où et quand construire les aérodromes. Cet article interdit la construction d'aérodromes dans des régions agricoles désignées sans l'autorisation préalable de la Commission. Comme le montrent les circonstances de l'espèce, cela peut avoir pour effet d'empêcher la construction d'un nouvel aérodrome ou d'exiger la démolition d'un aérodrome déjà construit. Il ne s'agit pas là d'un effet mineur sur le pouvoir du gouvernement fédéral de décider où les aérodromes sont construits.

[48] L'article 26 de la *LPTAA* limite, ou entrave, considérablement le pouvoir du Parlement de déterminer où des aérodromes peuvent être construits. Cet article de la *LPTAA* ne *stérilise* pas le pouvoir du Parlement de légiférer en matière d'aéronautique; la doctrine de la prépondérance permettrait au Parlement d'écarter par voie législative la législation provinciale sur le zonage dans le but de construire des aérodromes. Mais la *LPTAA* aurait tout de même des conséquences graves sur la façon dont la compétence peut être exercée. Au lieu du régime permissif actuel, le Parlement serait obligé de légiférer relativement à l'emplacement précis de chaque aérodrome. Une restriction de cette importance de la liberté de faire des lois constitue une entrave à l'exercice de la compétence du Parlement. Même si l'analyse doit porter sur la compétence elle-même, il convient de signaler que l'effet pratique de la *LPTAA* n'a rien de négligeable. Elle soustrait effectivement 63 000 km², la superficie totale des régions agricoles désignées, du territoire que le

uses. This is not an insignificant amount of land, and much of it is strategically located.

[49] The Province advances two arguments in support of its contention that the doctrine of inter-jurisdictional immunity does not render s. 26 of the *ARPALAA* inapplicable to aerodromes.

[50] First, the Province argues that s. 26 of the *ARPALAA* does not impair the federal power because Parliament remains free to designate particular locations where airfields should be constructed, overriding the provincial law by the doctrine of federal paramountcy. In essence, this argument asserts that the doctrine of paramountcy suffices to render the intrusion on the core federal power insignificant. With respect, I do not agree.

[51] First, the argument effectively applies a sterilization test to interjurisdictional immunity. It asserts that the doctrine does not apply because the federal power will not be sterilized, given the doctrine of paramountcy. This test is contrary to *Canadian Western Bank*.

[52] Second, it impermissibly mingles the distinct doctrines of interjurisdictional immunity and paramountcy, in a way that distorts the former. In those circumstances where interjurisdictional immunity applies, the doctrine asks whether the core of the legislative *power* has been impaired, not whether or how Parliament has, in fact, chosen to exercise that power.

[53] Third, this argument does not answer the fact that the impact of s. 26 is to impair the federal aeronautics power to designate land for the construction of airfields. If Parliament wished to override s. 26 of the *ARPALAA* by way of federal paramountcy, it would be forced to establish a

Parlement a désigné pour les besoins de l'aéronautique. Il ne s'agit pas là d'une superficie de terrain insignifiante et la majeure partie de ce terrain est stratégiquement située.

[49] La province invoque deux arguments à l'appui de sa prétention selon laquelle la doctrine de l'exclusivité des compétences ne rend pas l'art. 26 de la *LPTAA* inapplicable à l'égard des aérodromes.

[50] Comme premier argument, la province soutient que l'art. 26 de la *LPTAA* n'entrave pas l'exercice de la compétence fédérale parce que le Parlement demeure libre de désigner des endroits précis où aménager des terrains d'aviation, écartant ainsi la loi provinciale selon la doctrine de la prépondérance fédérale. Essentiellement, selon cet argument, la doctrine de la prépondérance suffit pour anéantir l'effet de l'empiétement sur le cœur de la compétence fédérale. Avec égards, je ne suis pas d'accord.

[51] Premièrement, selon l'argument, un critère fondé sur la stérilisation s'applique effectivement à l'exclusivité des compétences. La province affirme ainsi que la doctrine ne s'applique pas parce que la compétence fédérale ne sera pas stérilisée, en raison de la doctrine de la prépondérance. Ce critère est contraire à celui établi dans *Banque canadienne de l'Ouest*.

[52] Deuxièmement, cet argument confond indûment les doctrines distinctes de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance, et ce, d'une manière qui dénature la première. Dans les situations où la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique, cette doctrine permet de déterminer si l'exercice d'une activité relevant du cœur de la *compétence* a été entravé, et non pas si, ou comment, le Parlement a effectivement choisi d'exercer cette compétence.

[53] Troisièmement, cet argument ne réfute pas le fait que l'art. 26 a pour incidence d'entraver l'exercice de la compétence en matière d'aéronautique qui permet au fédéral de désigner des terrains destinés à devenir des terrains d'aviation. Si le Parlement voulait déroger à l'art. 26 de la *LPTAA*

legislative conflict with each of the Commission's decisions regarding aerodromes, since the doctrine of paramountcy deals with conflict in the exercise of power in the situation where there is overlapping federal and provincial legislation: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188, at para. 11. Parliament would not be free to introduce broad, permissive legislation, should it so choose (and as it has chosen to do). Acceptance of this argument would narrow Parliament's legislative options and impede the exercise of its core jurisdiction. See *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546 (C.A.), at p. 550, *per* MacKinnon J.A. (as he then was). It might also result in rival systems of regulation, which would be a "source of uncertainty and endless disputes" (*Bell Canada*, at p. 843, *per* Beetz J.) and a "jurisdictional nightmare" (*British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, at para. 140, *per* Bastarache J.).

[54] The Province's second argument is that interjurisdictional immunity does not apply to the case at bar because s. 26 of the *ARPALAA* raises a double aspect. The Province relies on the statement in *Lafarge Canada*, at para. 4, that interjurisdictional immunity "should not be used where, as here, the legislative subject matter (waterfront development) presents a double aspect" — one provincial, one federal.

[55] This comment should be read in the context of the reasons as a whole. Binnie and LeBel JJ. went on to consider the application of interjurisdictional immunity, despite having identified a clear double aspect (para. 43). Indeed, at para. 42 of *Lafarge Canada*, they cited with approval *Bell Canada*, at pp. 839 and 859-60, in which it was found that interjurisdictional immunity actually rendered the impugned legislation inapplicable, even though the law in question raised a double aspect.

en invoquant la prépondérance fédérale, il lui faudrait établir l'existence d'un conflit de lois avec chacune des décisions de la Commission relatives aux aéroports puisque la doctrine de la prépondérance traite des conflits dans l'exercice du pouvoir lorsque les lois fédérales et provinciales se chevauchent : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 11. Le Parlement ne serait pas libre d'adopter des mesures législatives générales et habilitantes, s'il choisissait de le faire (et c'est ce qu'il a fait). Accepter cet argument restreindrait les choix législatifs du Parlement et entraverait l'exercice de sa compétence fondamentale. Voir *Re Orangeville Airport Ltd. and Town of Caledon* (1976), 11 O.R. (2d) 546 (C.A.), p. 550, le juge MacKinnon (plus tard Juge en chef adjoint de l'Ontario). Cela pourrait également donner lieu à des systèmes de réglementation contradictoires, ce qui serait une « source d'incertitudes et de litiges innombrables » (*Bell Canada*, p. 843, le juge Beetz) et un « cauchemar » (*Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 140, le juge Bastarache).

[54] Selon le deuxième argument de la province, la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique pas en l'espèce parce que l'art. 26 de la *LPTAA* présente un double aspect. La province fonde son argument sur l'affirmation, dans *Lafarge Canada*, au par. 4, selon laquelle « il n'y a pas lieu d'utiliser cette doctrine [de l'exclusivité des compétences] lorsque, comme en l'espèce, la matière législative (l'aménagement du front de mer) présente un double aspect » — l'un provincial et l'autre fédéral.

[55] Ce commentaire devrait être interprété dans le contexte de l'ensemble des motifs. Les juges Binnie et LeBel ont ensuite examiné l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences, même s'ils avaient clairement relevé un double aspect (par. 43). Certes, au par. 42 de *Lafarge Canada*, ils ont cité et approuvé l'arrêt *Bell Canada* aux p. 839 et 859-860, dans lequel notre Cour a conclu que l'exclusivité des compétences rendait la loi contestée inapplicable, même si la loi en question présentait un double aspect.

[56] The Province's real objection appears to be that a law which presents a double aspect, and which is valid in its provincial aspect, should not have its application cut down merely because it impairs the core of a federal competence. Why, the Province asks, should a valid provincial law not apply, simply because Parliament has duplicative authority under the *Constitution Act, 1867*? If Parliament wants to prevent the impact, let it enact positive legislation creating an operative conflict and rely on the doctrine of federal paramountcy.

[57] This objection misapprehends the doctrine of interjurisdictional immunity. The interjurisdictional immunity analysis presumes the validity of a law and focuses exclusively on the law's effects on the core of a federal power: *Canadian Western Bank*, at para. 48. What matters, from the perspective of interjurisdictional immunity, is that the law has the effect of impairing the core of a federal competency. In those cases where the doctrine applies, it serves to protect the immunized core of federal power from any provincial impairment.

[58] The Province's argument that interjurisdictional immunity cannot apply to laws possessing a double aspect is, at bottom, a challenge to the very existence of the doctrine of interjurisdictional immunity. Among the reasons for rejecting a challenge to the existence of the doctrine is that the text of the *Constitution Act, 1867*, itself refers to exclusivity: *Canadian Western Bank*, at para. 34. The doctrine of interjurisdictional immunity has been criticized, but has not been removed from the federalism analysis. The more appropriate response is the one articulated in *Canadian Western Bank* and *Lafarge Canada*: the doctrine remains part of Canadian law but in a form constrained by principle and precedent. In this way, it balances the need for intergovernmental flexibility with the need for predictable results in areas of core federal authority.

[56] La véritable objection de la province semble être qu'il ne faudrait pas restreindre l'application d'une loi présentant un double aspect et qui est valide sous son aspect provincial simplement parce qu'elle a une incidence sur le cœur d'une compétence fédérale. Pourquoi, demande la province, une loi provinciale valide devrait-elle être inapplicable, simplement parce que le Parlement a une compétence qui fait double emploi en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*? Si le Parlement veut prévenir cette incidence, qu'il adopte une loi explicite créant un conflit d'application et qu'il invoque la doctrine de la prépondérance.

[57] Par cette objection, la province se méprend sur la doctrine de l'exclusivité des compétences. L'analyse de cette doctrine présuppose la validité d'une loi et porte exclusivement sur les effets de la loi sur le cœur d'une compétence fédérale : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 48. Ce qui importe, du point de vue de l'exclusivité des compétences, c'est que la loi a pour effet d'entraver l'exercice d'une activité relevant du cœur d'une compétence fédérale. Dans les cas où elle s'applique, la doctrine assure la protection, contre toute entrave provinciale, du cœur de la compétence fédérale qui bénéficie de l'exclusivité.

[58] L'argument de la province selon lequel la doctrine de l'exclusivité des compétences ne peut s'appliquer aux lois qui comportent un double aspect sert, au fond, à contester l'existence même de la doctrine. Or, la mention de la notion d'exclusivité dans le texte même de la *Loi constitutionnelle de 1867* se veut l'une des raisons pour rejeter une contestation de l'existence de cette doctrine : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 34. La doctrine de l'exclusivité des compétences a été critiquée, mais elle n'a pas été écartée de l'analyse du fédéralisme canadien. La réponse la plus appropriée est celle formulée dans *Banque canadienne de l'Ouest* et *Lafarge Canada* : la doctrine fait encore partie du droit canadien, mais elle est encadrée par des considérations de principe et des précédents. De cette façon, elle établit un équilibre entre la nécessité d'une certaine souplesse intergouvernementale et le besoin de solutions prévisibles dans les domaines relevant du cœur de la compétence fédérale.

[59] For these reasons, even if s. 26 of the *ARPALAA* raises a double aspect (a matter which I need not decide), I conclude that the Province's position must be rejected.

[60] To sum up, the doctrine of interjurisdictional immunity is applicable in this case. The location of aerodromes lies at the core of the federal competence over aeronautics. Section 26 of the Act impinges on this core in a way that impairs this federal power. If s. 26 applied, it would force the federal Parliament to choose between accepting that the province can forbid the placement of aerodromes on the one hand, or specifically legislating to override the provincial law on the other hand. This would seriously impair the federal power over aviation, effectively forcing the federal Parliament to adopt a different and more burdensome scheme for establishing aerodromes than it has in fact chosen to do.

[61] To be sure, this result limits the ability of provincial and municipal authorities to unilaterally address the challenges that aviation poses to agricultural land use regulation. However, as Binnie and LeBel JJ. noted in *Canadian Western Bank*, at para. 54, Parliament's exclusive power to decide the location of aircraft landing facilities is vital to the viability of aviation in Canada. As stated in *Lafarge Canada*: "The transportation needs of the country cannot be allowed to be hobbled by local interests. Nothing would be more futile than a ship denied the space to land or collect its cargo and condemned like the *Flying Dutchman* to forever travel the seas" (para. 64).

C. Federal Paramountcy

[62] Unlike interjurisdictional immunity, which is concerned with the *scope* of the federal power, paramountcy deals with the way in which that power is *exercised*. Paramountcy is relevant where there is conflicting federal and provincial legislation. As Major J. explained in *Rothmans*, at para. 11, "[t]he

[59] Pour ces motifs, même si l'art. 26 de la *LPTAA* présente un double aspect (un point sur lequel je n'ai pas à me prononcer), je conclus que la position de la province doit être rejetée.

[60] En résumé, la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique en l'espèce. La détermination de l'emplacement des aérodromes se trouve au cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique. L'article 26 de la *LPTAA* empiète sur ce cœur d'une façon qui entrave l'exercice de cette compétence fédérale. S'il était applicable, cet article obligerait le Parlement à choisir entre accepter que la province puisse interdire l'aménagement d'aérodromes, ou légiférer expressément de manière à écarter la loi provinciale. Cela entraverait sérieusement l'exercice de la compétence fédérale en matière d'aviation et forcerait effectivement le Parlement à adopter, pour la construction des aérodromes, un cadre différent et plus contraignant que celui qu'il a choisi d'adopter.

[61] Certes, cette solution restreint la possibilité, pour les autorités provinciales et municipales, de relever unilatéralement les défis que pose l'aviation pour la réglementation relative à l'utilisation des terres agricoles. Toutefois, comme les juges Binnie et LeBel l'ont signalé dans *Banque canadienne de l'Ouest*, au par. 54, la compétence exclusive que possède le Parlement pour déterminer l'emplacement des pistes d'atterrissage est essentielle à la viabilité de l'aviation au Canada. Ainsi qu'ils l'ont affirmé dans *Lafarge Canada* : « Les intérêts locaux ne sauraient entraver les besoins du pays en matière de transport. Rien ne serait plus inutile qu'un navire auquel on refuserait l'espace nécessaire pour accoster ou prendre possession de son fret et qui serait ainsi condamné, comme le *Flying Dutchman*, à naviguer éternellement » (par. 64).

C. La prépondérance fédérale

[62] Contrairement à la doctrine de l'exclusivité des compétences, laquelle se rapporte à la *portée* de la compétence fédérale, celle de la prépondérance fédérale se rapporte à la façon dont la compétence est *exercée*. La doctrine de la prépondérance est pertinente lorsqu'un conflit oppose une loi

doctrine of federal legislative paramountcy dictates that where there is an inconsistency between validly enacted but overlapping provincial and federal legislation, the provincial legislation is inoperative to the extent of the inconsistency.”

[63] The effect of the doctrine of interjurisdictional immunity is to negate the potential inconsistency between federal and provincial legislation by rendering the provincial legislation inapplicable to the extent it impairs the core of a federal power. Because I have concluded that interjurisdictional immunity resolves the dispute in this case, it is unnecessary to consider federal paramountcy. However, in light of the submissions of the parties, it may be useful to explore the applicability of this doctrine.

[64] Claims in paramountcy may arise from two different forms of conflict. The first is operational conflict between federal and provincial laws, where one enactment says “yes” and the other says “no”, such that “compliance with one is defiance of the other”: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191, *per* Dickson J. In *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, at p. 155, La Forest J. identified a second branch of paramountcy, in which dual compliance is possible, but the provincial law is incompatible with the purpose of federal legislation: see also *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 72; *Lafarge Canada*, at para. 84. Federal paramountcy may thus arise from either the impossibility of dual compliance or the frustration of a federal purpose: *Rothmans*, at para. 14.

[65] We are not here concerned with an operational conflict. Federal legislation says “yes, you can build an aerodrome” while provincial legislation says “no, you cannot”. However, the federal legislation does not require the construction of an aerodrome. Thus, in Dickson J.’s formulation in *McCutcheon*, compliance with one is not defiance

fédérale à une loi provinciale. Comme le juge Major l’a expliqué dans *Rothmans*, au par. 11, « [s]elon la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont validement adoptées, mais qui se chevauchent, la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de l’incompatibilité. »

[63] La doctrine de l’exclusivité des compétences a pour effet d’annuler l’éventuelle incompatibilité entre une loi fédérale et une loi provinciale en rendant la loi provinciale inapplicable dans la mesure où elle entrave l’exercice d’une activité relevant du cœur d’un pouvoir fédéral. Comme j’ai conclu que la doctrine de l’exclusivité des compétences permet de trancher le présent litige, il n’est pas nécessaire de tenir compte de celle de la prépondérance fédérale. Toutefois, compte tenu des arguments présentés par les parties, il peut être utile d’examiner l’applicabilité de cette doctrine.

[64] Deux formes de conflit différentes permettent d’invoquer la prépondérance. La première est le conflit d’application entre une loi fédérale et une loi provinciale, où une loi dit « oui » et l’autre dit « non », de sorte que « l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, le juge Dickson. Dans *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 155, le juge La Forest a relevé, pour le critère de la prépondérance, un deuxième volet selon lequel il est possible de se conformer aux deux textes même si la loi provinciale est incompatible avec l’objet de la loi fédérale : voir aussi *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 72; *Lafarge Canada*, par. 84. La règle de la prépondérance fédérale peut donc s’appliquer s’il est impossible de se conformer aux deux textes ou si la réalisation de l’objet d’une loi fédérale est entravée : *Rothmans*, par. 14.

[65] Il n’est pas question en l’espèce d’un conflit d’application; selon la loi fédérale, « oui, vous pouvez construire un aérodrome » mais selon la loi provinciale, « non, vous ne le pouvez pas ». Toutefois, la loi fédérale n’exige pas la construction d’un aérodrome. Par conséquent, pour reprendre les termes employés par le juge Dickson dans *McCutcheon*,

of the other. Here, it is possible to comply with both the provincial and federal legislation by demolishing the aerodrome.

[66] The question, therefore, is whether the provincial legislation is incompatible with the *purpose* of the federal legislation. To determine whether the impugned legislation frustrates a federal purpose, it is necessary to consider the regulatory framework that governs the decision to establish an aerodrome. The party seeking to invoke the doctrine of federal paramountcy bears the burden of proof: *Lafarge Canada*, at para. 77. That party must prove that the impugned legislation frustrates the purpose of a federal enactment. To do so, it must first establish the purpose of the relevant federal statute, and then prove that the provincial legislation is incompatible with this purpose. The standard for invalidating provincial legislation on the basis of frustration of federal purpose is high; permissive federal legislation, without more, will not establish that a federal purpose is frustrated when provincial legislation restricts the scope of the federal permission: see *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241.

[67] Parliament has put in place a regulatory framework to govern the location of aerodromes. The cornerstone of this scheme is s. 4.9(e) of the *Aeronautics Act*, which authorizes the Governor in Council to make regulations regarding “activities at aerodromes and the location, inspection, certification, registration, licensing and operation of aerodromes”. Operating under this authority, the Governor in Council has introduced the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433 (“CAR”). These regulations generally permit citizens to construct aerodromes without the prior approval of the Minister. Under s. 302.01(1), an aerodrome may not be established in “the built-up area of a city or town” or for scheduled passenger service, without approval by the Minister. In all other cases, an aerodrome will be registered and appear on flight charts provided that it meets certain safety standards. In the present appeal, Laferrière and Gervais’s aerodrome was registered with the

l’observance de l’une n’entraîne pas l’observance de l’autre. En l’espèce, il est possible de se conformer tant à la loi provinciale qu’à la loi fédérale en démolissant l’aéroport.

[66] La question est donc de savoir si la loi provinciale est incompatible avec l’*objet* de la loi fédérale. Pour déterminer si la loi contestée entrave la réalisation d’un objectif fédéral, il faut examiner le cadre réglementaire qui régit la décision de construire un aéroport. Le fardeau de la preuve incombe à la personne qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale : *Lafarge Canada*, par. 77. Cette personne doit prouver que la loi contestée va à l’encontre de l’objet d’une loi fédérale. Pour ce faire, elle doit d’abord établir l’objet de la loi fédérale pertinente et ensuite prouver que la loi provinciale est incompatible avec cet objet. La norme d’invalidation d’une loi provinciale au motif qu’elle entrave la réalisation de l’objet fédéral est élevée; une loi fédérale permissive, sans plus, ne permettra pas d’établir l’entrave de son objet par une loi provinciale qui restreint la portée de la permissivité de la loi fédérale : voir *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241.

[67] Le Parlement a établi un cadre réglementaire permettant de régir l’emplacement des aéroports. La pierre angulaire de ce régime est l’al. 4.9e) de la *Loi sur l’aéronautique*, lequel permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements en ce qui concerne « les activités exercées aux aéroports ainsi que l’emplacement, l’inspection, l’enregistrement, l’agrément et l’exploitation des aéroports ». En application de cette loi, le gouverneur en conseil a pris le *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433 (le « RAC »). Ce règlement permet, en règle générale, aux citoyens de construire des aéroports sans l’autorisation préalable du ministre. Aux termes du par. 302.01(1), un aéroport ne peut, sans l’approbation du ministre, être situé dans « la zone bâtie d’une ville ou d’un village » ou être utilisé afin de fournir un service aérien régulier de transport de passagers. Dans tous les autres cas, un aéroport sera enregistré et apparaîtra sur les cartes de vol dans la mesure où il respecte

Minister of Transport. The effect of this scheme is to permit aerodromes to be built without prior federal approval, and then become subject to detailed federal regulations.

[68] One must also reject the argument that Parliament deliberately implemented a permissive regulatory framework for the purpose of encouraging the widespread construction of aviation facilities. The difficulty is that while Parliament has occupied the field, there is no proof that the Governor in Council deliberately adopted minimal requirements for the construction and licensing of aerodromes in order to encourage the spread of aerodromes. As discussed above, invocation of federal paramountcy on the basis of frustration of purpose, as opposed to operational conflict, requires clear proof of purpose; mere permissive federal legislation does not suffice. That proof is lacking here. Accordingly, this branch of the paramountcy argument cannot succeed.

[69] The distinction between a federal purpose sufficient to attract the doctrine of federal paramountcy on the one hand, and absence of specific purpose on the other, is illustrated by a comparison of this Court's decisions in *Spraytech* and *Mangat*. In *Spraytech*, the federal pesticide legislation was permissive, allowing the manufacture and use of the pesticides. In this sense, the federal scheme resembled the *Aeronautics Act*, which permits the construction of aerodromes wherever their construction is not expressly restricted. The impugned municipal by-law prevented the use of pesticides that would have been permitted under the federal scheme. L'Heureux-Dubé J. held that the second branch of the doctrine of federal paramountcy was not engaged:

Analogies to motor vehicles or cigarettes that have been approved federally, but the use of which can nevertheless be restricted municipally, well illustrate this

certaines exigences en matière de sécurité. Dans le présent pourvoi, l'aérodrome de M. Laferrière et de M^{me} Gervais était enregistré auprès du ministre des Transports. Ce régime vise à permettre la construction d'aérodromes sans l'approbation préalable des autorités fédérales, et ils deviennent alors assujettis aux règlements fédéraux détaillés.

[68] Il faut également rejeter l'argument selon lequel le Parlement a délibérément élaboré un cadre réglementaire permissif dans le but d'encourager la construction généralisée d'installations aéroportuaires. La difficulté réside dans le fait que, bien que le Parlement ait occupé le champ, il n'existe aucune preuve que le gouverneur en conseil a délibérément adopté des exigences minimales relativement à la construction et à l'agrément des aérodromes afin d'en encourager la dissémination. Comme je l'ai indiqué précédemment, pour invoquer la prépondérance fédérale parce que la réalisation de l'objet est entravée, plutôt qu'en raison d'un conflit d'application, il faut une preuve claire de l'objet; le simple fait qu'une loi fédérale soit permissive ne suffit pas. Cette preuve n'existe pas en l'espèce. Par conséquent, ce volet de l'argument fondé sur la prépondérance ne peut être invoqué.

[69] La distinction entre un objet fédéral suffisant pour déclencher l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale, d'une part, et l'absence d'un objet précis, d'autre part, est illustrée par une comparaison des décisions de notre Cour dans *Spraytech* et *Mangat*. Dans *Spraytech*, la législation fédérale relative aux pesticides était permissive, autorisant de ce fait la fabrication et l'utilisation des pesticides. En ce sens, le régime fédéral ressemblait à la *Loi sur l'aéronautique*, laquelle permet la construction d'aérodromes partout où leur construction n'est pas expressément restreinte. Le règlement municipal contesté interdisait l'utilisation de pesticides qui auraient été autorisés en vertu du régime fédéral. La juge L'Heureux-Dubé a conclu que le deuxième volet de la doctrine de la prépondérance fédérale ne s'appliquait pas :

L'analogie avec les véhicules automobiles et les cigarettes qui ont été approuvés au niveau fédéral mais dont l'usage peut toutefois être restreint au niveau municipal illustre

conclusion. There is, moreover, no concern in this case that application of By-law 270 displaces or frustrates “the legislative purpose of Parliament”. [para. 35]

[70] In *Mangat*, by contrast, federal legislation provided for “other counsel”, who were not members of a provincial bar, to appear before the Immigration and Refugee Board (“IRB”) for a fee. However, the provincial statute required agents appearing before the IRB to be members of a provincial bar association or else refrain from charging a fee. Though it was possible to comply with both the federal and provincial enactments (non-lawyers could appear without charging a fee), Gonthier J. concluded that the provincial law undermined the *purpose* of the federal legislation (para. 72). Parliament had specifically provided that non-lawyers could appear before the IRB. This express purpose prevailed over the Province’s conflicting legislation.

[71] The Attorney General of Canada submits that the provincial legislation frustrates a second, more specific federal purpose. It argues that registration of the aerodrome under the *Aeronautics Act* amounts to ministerial authorization to build an aerodrome in a designated agricultural region. The provincial legislation, it concludes, would interfere with the Minister’s intention that there should be an aerodrome on Laferrière and Gervais’s land.

[72] Section 301.03(1) of the CAR states that the Minister shall register an aerodrome, provided that the required information is filed, and provided that it complies with the safety regulations in ss. 301.05 to 301.09. Because the Minister is obliged to register an aerodrome under these circumstances, registration does not signify a federal intention that an aeronautics facility should be located in a given area.

[73] Admittedly, s. 302.01(1)(c) of the CAR states that the Minister may require that an aerodrome be certified as an airport if “meeting the requirements necessary for the issuance of an airport certificate would be in the public interest and would further the safe operation of the aerodrome”. However,

bien cette conclusion. Il n’y a, en outre, aucune crainte en l’espèce que l’application du règlement 270 écarte ou déjoue « l’intention du Parlement ». [par. 35]

[70] Par contre, dans *Mangat*, la loi fédérale autorisait un « autre conseiller » ou un « autre conseil », non-membre du barreau d’une province, à comparaître devant la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la « CISR ») moyennant rétribution. Toutefois, la loi provinciale exigeait que les agents qui comparaissaient devant la CISR soient membres du barreau d’une province ou s’abstiennent de demander une rétribution. Même s’il était possible de se conformer aux deux textes de loi, fédéral et provincial (les non-avocats pourraient comparaître sans demander une rétribution), le juge Gonthier a conclu que la loi provinciale allait à l’encontre de l’*objet* de la loi fédérale (par. 72). Le Parlement avait expressément prévu que les non-avocats pouvaient comparaître devant la CISR. Cette intention exprime l’emportait sur la loi provinciale incompatible.

[71] Le procureur général du Canada prétend que la loi provinciale entrave la réalisation d’un deuxième objectif fédéral plus précis. Il assimile l’enregistrement de l’aérodrome en vertu de la *Loi sur l’aéronautique* à une autorisation ministérielle de construire un aérodrome dans une région agricole désignée. Selon lui, la loi provinciale empiéterait sur l’intention du ministre qu’il y ait un aérodrome sur le terrain de M. Laferrière et de M^{me} Gervais.

[72] Selon le paragraphe 301.03(1) du RAC, le ministre enregistre l’aérodrome pourvu que les renseignements requis soient fournis et que l’aérodrome respecte les exigences des art. 301.05 à 301.09 en matière de sécurité. Comme le ministre est tenu d’enregistrer un aérodrome dans ces circonstances, l’enregistrement ne signifie pas que le législateur fédéral a voulu qu’une installation aéroportuaire se trouve dans un secteur donné.

[73] Certes, aux termes de l’al. 302.01(1)c) du RAC, le ministre peut exiger qu’un aérodrome soit certifié comme un aéroport si « le respect des exigences nécessaires à la délivrance d’un certificat d’aéroport serait dans l’intérêt public et augmenterait la sécurité quant à l’utilisation de l’aérodrome ».

s. 302.01(1)(c) cannot be read *a contrario* to suggest that the Minister has deemed the location of an aerodrome to be in the public interest simply because he has not required it to be certified as an airport.

[74] In summary, the evidence does not establish a federal purpose regarding the location of aerodromes that is frustrated by the provincial legislation. The Regulations provide that the Minister may determine that the location of each registered aerodrome is in the public interest, should he so choose. But they do not disclose any federal purpose with respect to the location of aerodromes. The frustration of a federal purpose is not established, and the doctrine of federal paramountcy cannot be invoked.

VI. Conclusion

[75] In light of the foregoing, I would dismiss the appeal on the ground of interjurisdictional immunity and award costs to the respondent. I would answer the constitutional questions as follows:

1. Is the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1, constitutionally inapplicable under the doctrine of interjurisdictional immunity to an aerodrome operated by the respondent?

Answer: Yes.

2. Is the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1, constitutionally inoperative under the doctrine of federal legislative paramountcy, having regard to the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, and the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433?

Answer: No.

English version of the reasons delivered by

[76] LEBEL J. (dissenting) — I have read the reasons of the Chief Justice and of Deschamps J. With respect for those who hold a different view, I agree with Deschamps J., and in particular with her comments about the application of the doctrine

Toutefois, l'alinéa 302.01(1)c ne peut être interprété *a contrario* de manière à laisser entendre que le ministre a considéré que l'emplacement d'un aérodrome était dans l'intérêt public simplement parce qu'il n'a pas exigé que l'aérodrome soit certifié comme un aéroport.

[74] En résumé, la preuve n'établit pas que la loi provinciale entrave un objectif fédéral relatif à l'emplacement des aérodromes. Selon le Règlement, le ministre peut, s'il le veut, décider que l'emplacement de chaque aérodrome enregistré est dans l'intérêt public. Cependant, il n'y est question d'aucun objectif fédéral en ce qui concerne l'emplacement des aérodromes. L'entrave à la réalisation d'un objectif fédéral n'est pas établie et la doctrine de la prépondérance fédérale ne peut être invoquée.

VI. Conclusion

[75] Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis de rejeter le pourvoi en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences, et d'accorder les dépens à l'intimée. Je suis d'avis de répondre comme suit aux questions constitutionnelles :

1. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1, est-elle constitutionnellement inapplicable, en vertu du principe de l'exclusivité des compétences, à un aérodrome exploité par l'intimée?

Réponse : Oui.

2. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1, est-elle constitutionnellement inopérante par l'effet du principe de la prépondérance des lois fédérales, compte tenu de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, et du *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433?

Réponse : Non.

Les motifs suivants ont été rendus par

[76] LE JUGE LEBEL (dissident) — J'ai pris connaissance des motifs de la Juge en chef et de la juge Deschamps. Avec égards pour l'avis contraire, je suis d'accord avec l'opinion de Madame la juge Deschamps, notamment quant à ses observations

of interjurisdictional immunity to the private aerodrome in issue in this appeal.

[77] The building of a landing strip at a location of a company's choosing and the administrative registration of an aerodrome cannot be considered acts or rights that fall within the core of the federal aeronautics power. In Canada's federal system, land use planning is an important provincial power that can be exercised without impairing the core of that federal power. Determining the locations of airports and aerodromes is an essential component of the federal aeronautics power. However, that power is not engaged here in a way that would be inconsistent with the doctrine of interjurisdictional immunity.

[78] I would accordingly allow the appeal as proposed by Deschamps J.

English version of the reasons delivered by

[79] DESCHAMPS J. (dissenting) — This case was heard concurrently with *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453. In both appeals, the issue concerns the constitutionality of provincial zoning rules, having regard to Canada's constitutional division of powers and, more precisely, to the federal aeronautics power.

[80] A first difference between these two cases is that whereas the rules in issue in *Lacombe* related to *municipal* zoning, those in issue in the instant case relate to *agricultural* zoning. A second difference lies in the fact that in the instant case the validity of the relevant provincial provisions is not actually being challenged. All that is in issue in this appeal is whether the provisions are applicable and whether they are operative.

[81] That being said, I should mention that the *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1

sur l'application de la doctrine de la protection des compétences à l'égard de l'implantation de l'aérodrome privé visé par le présent pourvoi.

[77] L'implantation par une entreprise d'une piste d'atterrissage à un endroit choisi à son gré, ainsi que l'inscription d'un aérodrome dans un registre administratif, ne peuvent être considérés comme des actes ou des droits situés au cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique. Dans l'État fédéral que constitue le Canada, en effet, l'aménagement du territoire représente une compétence provinciale importante qui peut être respectée, sans pour autant entraver le cœur de cette compétence fédérale. Un des éléments essentiels du pouvoir fédéral sur l'aéronautique est la détermination de l'endroit où seront établis les aéroports et les aérodromes. Or, ce pouvoir n'est pas ici mis en cause d'une façon qui violerait la doctrine de la protection des compétences.

[78] En conséquence, j'accueillerais le pourvoi comme le propose la juge Deschamps.

Les motifs suivants ont été rendus par

[79] LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — La présente affaire a été entendue en même temps que l'affaire *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453. Les deux pourvois portent sur la constitutionnalité de normes provinciales de zonage, eu égard à la répartition fédérative des compétences législatives au Canada et, plus exactement, au pouvoir du fédéral de légiférer en matière d'aéronautique.

[80] Une première différence entre ces deux dossiers est que, tandis que l'affaire *Lacombe* concerne des normes en matière de zonage *municipal*, la présente affaire porte sur des normes en matière de zonage *agricole*. Une deuxième différence réside dans le fait que, en l'espèce, la validité des dispositions provinciales en cause n'est pas contestée en réalité. Le pourvoi ne porte donc que sur l'applicabilité et l'opérabilité de ces dispositions.

[81] Cela dit, il convient de préciser que la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., ch. P-41.1 (« LPTAA »), découle de l'exercice

(“ARPALAA”), is the result of a valid exercise by the Quebec legislature of its *concurrent* power over agriculture (*Constitution Act, 1867*, s. 95). But that power, one that is shared with Parliament, is not the one in respect of which the respondent, the Canadian Owners and Pilots Association (the “Association”), cites the doctrine of inter-jurisdictional immunity; as I explain in *Lacombe*, that doctrine can protect only *exclusive* powers. Rather, the Association relies on interjurisdictional immunity in respect of the exclusive federal aeronautics power. In the same vein, since the respondent Association’s argument is based on the paramountcy of rules — of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, and the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433 — falling under that same head of power, what it is seeking is in fact a declaration of paramountcy of rules adopted pursuant to an exclusive federal power, not of a federal rule adopted pursuant to the power over agriculture under s. 95 of the *Constitution Act, 1867*. In other words, the fact that the provincial rule in issue here relates to agricultural zoning has no impact on its validity, and the fact that its validity is based on the exercise of a concurrent power gives rise to no legal distinction between the instant case and *Lacombe* for the purpose of determining whether the rule is applicable and whether it is operative.

[82] From the standpoint of federal law, the relevant legislative facts are therefore the same in this case as in *Lacombe*. However, there is no evidence in the record of this case that those on whose behalf the respondent Association is acting held an air operator certificate. Nor is there any evidence that the aerodrome might have been registered aside from a suggestion made at the hearing — which could not be verified — that it was.

[83] From the standpoint of provincial law, the legislative facts differ slightly, since the instant case concerns agricultural zoning legislation rather than a municipal zoning by-law. In Quebec, there is, in addition to the decentralized municipal zoning system, a centralized system of agricultural zoning that takes precedence over the municipal system. One purpose of this centralization is to protect agricultural land from certain policies respecting

valide, par le législateur québécois, de sa compétence *concurrente* sur l’agriculture (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 95). Toutefois, ce n’est pas à l’égard de cette compétence appartenant également au Parlement fédéral que l’intimée, Canadian Owners and Pilots Association (l’« Association »), a invoqué la doctrine de la protection des compétences qui, comme je l’explique dans l’affaire *Lacombe*, ne saurait protéger que des compétences *exclusives*, mais plutôt à l’égard de la compétence exclusive du fédéral sur l’aéronautique. Dans le même sens, comme l’Association intimée plaide la prépondérance de normes relevant de ce pouvoir — en l’occurrence la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, et le *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433 —, c’est bien la prépondérance des normes adoptées dans l’exercice d’une compétence fédérale exclusive qu’on veut faire confirmer, et non le caractère prépondérant de quelque norme fédérale relative à l’agriculture fondée sur l’art. 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En d’autres termes, le fait que la norme provinciale en cause concerne le zonage agricole n’affecte en rien sa validité, et le fait que cette validité découle de l’exercice d’une compétence concurrente n’entraîne ici, par rapport au dossier *Lacombe*, aucune différence de droit pertinente pour le contrôle de l’applicabilité et de l’opérabilité de cette norme.

[82] Sur le plan du droit fédéral, les faits législatifs et réglementaires pertinents sont donc en l’espèce les mêmes que dans l’affaire *Lacombe*. Cependant, il n’existe dans le présent dossier aucun certificat d’exploitation aérienne dont seraient titulaires ceux pour qui agit l’Association intimée. Il en va de même d’un virtuel enregistrement de l’aérodrome, exception faite de la suggestion qui a été avancée à l’audience à cet égard, mais qui n’a pu être vérifiée.

[83] Sur le plan du droit provincial, les faits législatifs diffèrent légèrement en ce qu’il est ici question de zonage agricole et non de zonage municipal. En effet, en sus du régime de zonage décentralisé que constitue le zonage municipal, il existe au Québec un régime de zonage agricole centralisé qui a prépondérance sur le premier. Celui-ci a notamment pour but de protéger les terres agricoles contre certaines politiques d’urbanisation ou de développement

urbanization or development established by municipalities governed by either the *Municipal Code of Québec*, R.S.Q., c. C-27.1, or the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19. Section 22 of the *ARPALAA* provides that “[t]he Government may, by decree, identify any part of the territory of Québec as a designated agricultural region.” Section 26 of the *ARPALAA* then provides that, “[e]xcept in the cases and circumstances determined in a regulation under section 80, no person may, in a designated agricultural region, use a lot for any purpose other than agriculture without the authorization of the [Commission de protection du territoire agricole du Québec (“the Commission”).]” Section 3 provides that the Commission is responsible for the administration of the *ARPALAA*, and s. 14(4) gives it the power to order, *inter alia*, that the lot in question be restored to its former condition.

[84] In the case at bar, the respondent Association is representing the owners of lot 51 of range 1 of the cadastre of St-Mathieu parish. In 1998, those owners began clearing trees from a portion of the lot in order to build a landing strip and aircraft hangar on it. The lot was in a designated agricultural region, and the record discloses no regulation made under s. 80 of the *ARPALAA* that permitted the owners to use the lot for a non-agricultural purpose such as this without first applying to the Commission for authorization to do so.

[85] On July 13, 1999, the Commission ordered the owners to cease the non-agricultural use and to restore the lot to its former condition. That decision was confirmed by the Administrative Tribunal of Québec on July 13, 2000. The Court of Québec granted leave to appeal from the Tribunal’s decision on May 31, 2001. On October 22, 2002, the Court of Québec dismissed the appeal from the Tribunal’s decision. On June 21, 2006, the Quebec Superior Court dismissed a motion for judicial review of the Court of Québec’s decision (2006 QCCS 3377 (CanLII)). The Quebec Court of Appeal allowed an appeal from the Superior Court’s decision (2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26).

[86] The first issue is whether the obligation to obtain an authorization to engage in activities other

des municipalités, que celles-ci soient régies par le *Code municipal du Québec*, L.R.Q., ch. C-27.1, ou par la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19. La *LPTAA* prévoit, à son art. 22, que « [l]e gouvernement peut, par décret, identifier comme une région agricole désignée toute partie du territoire du Québec. » L’article 26 de la *LPTAA* précise quant à lui que, « [s]auf dans les cas et conditions déterminés par règlement pris en vertu de l’article 80, dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l’autorisation de la Commission [de protection du territoire agricole du Québec (« la Commission »)], utiliser un lot à une fin autre que l’agriculture. » L’article 3 charge la Commission de la mise en œuvre de la *LPTAA* et le par. 14(4) l’investit notamment du pouvoir d’ordonner la remise en état du lot concerné.

[84] L’Association intimée représente en l’espèce les propriétaires du lot 51 du rang 1 du cadastre de la paroisse St-Mathieu, lot que ses propriétaires ont entrepris de déboiser partiellement, à partir de 1998, afin d’y aménager une piste d’atterrissage ainsi qu’un hangar d’aéronefs. Ce lot se trouvait en région agricole désignée et le dossier ne révèle aucun règlement pris en vertu de l’art. 80 de la *LPTAA* permettant aux propriétaires d’utiliser les lieux à une telle fin non agricole sans avoir préalablement demandé à la Commission l’autorisation de le faire.

[85] Le 13 juillet 1999, la Commission a ordonné la cessation de l’usage non agricole et la remise en état du lot. Le 13 juillet 2000, cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec. La permission d’appeler de cette décision du Tribunal a été accordée par la Cour du Québec le 31 mai 2001. Le 22 octobre 2002, la Cour du Québec a rejeté l’appel à l’encontre de la décision du Tribunal. Le 21 juin 2006, la Cour supérieure du Québec a rejeté la requête en révision judiciaire de la décision de la Cour du Québec (2006 QCCS 3377 (CanLII)). La Cour d’appel du Québec a accueilli le pourvoi formé contre cette décision (2008 QCCA 427, 48 M.P.L.R. (4th) 26).

[86] La première question consiste à déterminer si l’obligation d’obtenir une autorisation pour se livrer

than agriculture on land whose agricultural purpose is protected by the provincial legislation can have the effect of impairing the activities of undertakings that fall under the exclusive federal aeronautics power.

[87] In *Lacombe* (at paras. 81 *et seq.*), I explain that the issue is, in the final analysis, whether small-scale aviation as a class of activity is being impaired. I state that, for all practical purposes, this issue comes down to whether the area of the space on which the construction of an aerodrome is or may be authorized is sufficient.

[88] When the criterion of the sufficiency of the space that is or may be authorized is applied to the situation of the instant case, the result of the analysis is slightly different from that in *Lacombe*. This is because the relevant provincial legislative facts are different. Agricultural zoning does not take place on the same scale as municipal zoning. Whereas municipal zoning is by nature a matter for decentralized public bodies, agricultural zoning falls within the centralized jurisdiction of the provincial government. Thus, it is the Quebec government that is responsible for designating agricultural land under s. 22 of the *ARPALAA*. This means that, in the instant case, the sufficiency of spaces available for establishing bases must be assessed in relation not to a specific municipal territory, but to the entire territory of Quebec.

[89] The record shows that the designated agricultural land represents only about 63,000 km², or about 4 percent of the province's territory. Located mainly in southern Quebec, which is by far the most heavily populated part of the province, the zones in question are undoubtedly of special interest to the small-scale, indeed also to the large-scale, aviation sector. It is unfortunate that there was little discussion on this point despite its great importance. However, it is apparent from the record in *Lacombe* that there are major small-scale aviation centres in Quebec outside the protected agricultural zones. One example is the Lac-à-la-Tortue airport, which is among the bases of operations indicated in the

à des activités autres que l'agriculture sur certains territoires dont la vocation agricole est protégée par la loi provinciale peut avoir pour effet d'entraver les activités des entreprises qui relèvent de la compétence exclusive du législateur fédéral sur l'aéronautique.

[87] Dans l'affaire *Lacombe* (par. 81 et suiv.), j'explique qu'en dernière analyse la question consiste à juger s'il y a entrave à la petite aviation en tant que catégorie d'activités. Je précise que, à toutes fins utiles, cette question se réduit à déterminer si la surface sur laquelle l'aménagement d'un aéroport est ou peut être autorisé est suffisante.

[88] L'application du critère de la suffisance des espaces concrètement ou potentiellement autorisés introduit ici une légère variation dans l'analyse par rapport à l'affaire *Lacombe*. Cette variation vient de la différence des faits législatifs provinciaux en cause. En effet, l'échelle de grandeur du zonage agricole n'est pas la même que celle du zonage municipal. Alors que ce dernier relève, de par sa nature, d'autorités publiques décentralisées, le zonage agricole relève quant à lui de l'administration provinciale centrale. Notamment, c'est le gouvernement du Québec qui est chargé de la désignation des territoires agricoles en vertu de l'art. 22 de la *LPTAA*. Cela a pour conséquence que, dans le présent dossier, ce n'est pas par rapport à un territoire municipal donné que le caractère suffisant des espaces pour l'établissement de bases doit être évalué, mais par rapport à l'ensemble du territoire du Québec.

[89] Il appert du dossier que le territoire agricole désigné ne correspond qu'à quelque 63 000 km², soit environ 4 p. 100 du territoire de la province. Situées principalement dans le sud du Québec, c'est-à-dire dans la partie de loin la plus habitée de la province, ces zones présentent sans doute un intérêt particulier pour la petite aviation, voire la grande. Il est regrettable que les débats aient peu porté sur cette question, qui était pourtant fort importante. Il ressort cependant du dossier dans l'affaire *Lacombe* qu'il existe au Québec d'importants centres de petite aviation en dehors des zones agricoles protégées. Je parle ici de l'aéroport de Lac-à-la-Tortue, qui figure parmi les bases d'activités indiquées au certificat

air operator certificate relied on by the respondents in *Lacombe*, and which is in fact located in the Shawinigan area where the land of the owners represented by the Association in the instant case is situated. It can also be seen from the record in *Lacombe* that the float plane company had been operating for three years in full compliance not only with the municipal by-law, but also with the *ARPALAA*, since it had not been operating on designated agricultural land.

[90] The foregoing is sufficient for me to conclude that there is no evidence of an incidental effect that would amount to an impairment of the core of the federal aeronautics power. I would nonetheless add with regard to the possibility of obtaining authorization from the Commission to use a lot for purposes other than agriculture in a designated agricultural region that the record contains no evidence that the Commission's practice has the effect of prohibiting the establishment of aerodromes on all agricultural land in Quebec or of impairing the operation of such facilities.

[91] In any event, the evidence as a whole does not show that the application of the provincial agricultural zoning rules would have the effect of impairing activities that fall within the core of the exclusive federal aeronautics power. I therefore conclude that the provision in issue here is constitutionally applicable to aerodromes.

[92] As for the issue of whether this provision is operative in view of the federal aeronautics legislation, the registration of the aerodrome in question here is all that can be taken into consideration. Since nothing distinguishes the facts of this case — regardless of their legal characterization — from those in *Lacombe* in a way that would require the law to be applied differently on this point than in that case, my conclusion in the case at bar can only be the same: that there is no actual conflict with a federal rule.

[93] For these reasons, I would allow the appeal.

Appeal dismissed with costs, LEBEL and DESCHAMPS JJ. dissenting.

d'exploitation aérienne invoqué par les intimés dans l'affaire *Lacombe* et qui est justement situé dans la région de Shawinigan, où se trouve également le terrain des propriétaires représentés par l'Association dans la présente affaire. De plus, le dossier dans l'affaire *Lacombe* montre également que, pendant trois ans, une entreprise hydroaérienne a été exploitée en toute conformité non seulement avec la réglementation municipale, mais aussi avec la *LPTAA* dans la mesure où ces activités se déroulaient en dehors de tout territoire agricole désigné.

[90] Ce qui précède suffit pour conclure que le dossier ne révèle aucun effet incident qui constituerait une entrave au cœur de la compétence fédérale sur l'aéronautique. Je me permets néanmoins d'ajouter que, en ce qui concerne la possibilité d'obtenir de la Commission l'autorisation d'utiliser un lot à des fins autres que l'agriculture en région agricole désignée, le dossier ne contient aucun élément de preuve démontrant que la pratique de la Commission a pour effet d'interdire l'établissement d'aérodromes sur l'ensemble du territoire agricole du Québec ou d'entraver les activités de telles installations.

[91] En tout état de cause, l'ensemble du dossier ne démontre pas que l'application des normes provinciales de zonage agricole aurait pour effet d'entraver les activités qui se situent au cœur de la compétence fédérale exclusive sur l'aéronautique. Je conclus donc que la disposition contestée en l'espèce est constitutionnellement applicable aux aérodromes.

[92] Pour ce qui est du contrôle de l'opérabilité de cette disposition eu égard à la législation fédérale sur l'aéronautique, seul l'enregistrement de l'aérodrome en cause ici peut être pris en considération. Comme aucune différence dans les faits — avant ou après leur qualification par le droit — du présent dossier n'entraîne de variation dans l'application du droit relatif à ce type de contrôle par rapport à l'affaire *Lacombe*, ma conclusion ne peut être que la même en l'espèce, soit l'absence de tout conflit réel avec une norme fédérale.

[93] Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges LEBEL et DESCHAMPS sont dissidents.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Quebec, Ste-Foy.

Solicitors for the respondent: Pateras & Iezzoni, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

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

Solicitors for the intervener Commission de protection du territoire agricole du Québec: Cardinal, Landry, Longueuil.

Solicitors for the intervener the City of Shawinigan: Pagé Lussier, Shawinigan.

Solicitors for the interveners William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier and Bruce Shoor: Lambert Therrien Bordeleau Soucy, Shawinigan.

Solicitors for the intervener the Greater Toronto Airports Authority: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Procureur de l'appellant : Procureur général du Québec, Ste-Foy.

Procureurs de l'intimée : Pateras & Iezzoni, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

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

Procureurs de l'intervenante la Commission de protection du territoire agricole du Québec : Cardinal, Landry, Longueuil.

Procureurs de l'intervenante la Ville de Shawinigan : Pagé Lussier, Shawinigan.

Procureurs des intervenants William Barber, Louise Barber, Rusty Barber, Louise Sokolik, Michel Sokolik, Berthe Ducasse, Jocelyne Galardo, Chantale Trépanier et Bruce Shoor : Lambert Therrien Bordeleau Soucy, Shawinigan.

Procureurs de l'intervenante l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto : Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Philippe Adrien, Emilia Berardi, Paul Creador, Lorenzo Abel Vasquez and Lindy Wagner on their own behalf and on behalf of the other former employees of Rizzo & Rizzo Shoes Limited *Appellants*

v.

Zittrre, Siblin & Associates, Inc., Trustees in Bankruptcy of the Estate of Rizzo & Rizzo Shoes Limited *Respondent*

and

The Ministry of Labour for the Province of Ontario, Employment Standards Branch *Party*

INDEXED AS: RIZZO & RIZZO SHOES LTD. (RE)

File No.: 24711.

1997: October 16; 1998: January 22.

Present: Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Employment law — Bankruptcy — Termination pay and severance available when employment terminated by the employer — Whether bankruptcy can be said to be termination by the employer — Employment Standards Act, R.S.O. 1980, c. 137, ss. 7(5), 40(1), (7), 40a — Employment Standards Amendment Act, 1981, S.O. 1981, c. 22, s. 2(3) — Bankruptcy Act, R.S.C., 1985, c. B-3, s. 121(1) — Interpretation Act, R.S.O. 1990, c. I.11, ss. 10, 17.

A bankrupt firm's employees lost their jobs when a receiving order was made with respect to the firm's property. All wages, salaries, commissions and vacation pay were paid to the date of the receiving order. The province's Ministry of Labour audited the firm's records to determine if any outstanding termination or severance pay was owing to former employees under the *Employment Standards Act* ("ESA") and delivered a proof of claim to the Trustee. The Trustee disallowed the claims on the ground that the bankruptcy of an employer does not constitute dismissal from employment and accordingly creates no entitlement to sever-

Philippe Adrien, Emilia Berardi, Paul Creador, Lorenzo Abel Vasquez et Lindy Wagner en leur propre nom et en celui des autres anciens employés de Rizzo & Rizzo Shoes Limited *Appellants*

c.

Zittrre, Siblin & Associates, Inc., syndic de faillite de Rizzo & Rizzo Shoes Limited *Intimée*

et

Le ministère du Travail de la province d'Ontario, Direction des normes d'emploi *Partie*

RÉPERTORIÉ: RIZZO & RIZZO SHOES LTD. (RE)

N° du greffe: 24711.

1997: 16 octobre; 1998: 22 janvier.

Présents: Les juges Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Employeur et employé — Faillite — Indemnités de licenciement et de cessation d'emploi payables en cas de licenciement par l'employeur — Faillite peut-elle être assimilée au licenciement par l'employeur? — Loi sur les normes d'emploi, L.R.O. 1980, ch. 137, art. 7(5), 40(1), (7), 40a — Employment Standards Amendment Act, 1981, L.O. 1981, ch. 22, art. 2(3) — Loi sur la faillite, L.R.C. (1985), ch. B-3, art. 121(1) — Loi d'interprétation, L.R.O. 1990, ch. I.11, art. 10, 17.

Les employés d'une entreprise en faillite ont perdu leur emploi lorsqu'une ordonnance de séquestre a été rendue à l'égard des biens de l'entreprise. Tous les salaires, les traitements, toutes les commissions et les paies de vacances ont été versés jusqu'à la date de l'ordonnance de séquestre. Le ministère du Travail de la province a vérifié les dossiers de l'entreprise pour déterminer si des indemnités de licenciement ou de cessation d'emploi devaient encore être versées aux anciens employés en application de la *Loi sur les normes d'emploi* (la «LNE») et il a remis une preuve de réclamation au syndic. Ce dernier a rejeté les réclamations pour le

ance, termination or vacation pay under the *ESA*. The Ministry successfully appealed to the Ontario Court (General Division) but the Ontario Court of Appeal overturned that court's ruling and restored the Trustee's decision. The Ministry sought leave to appeal from the Court of Appeal judgment but discontinued its application. Following the discontinuance of the appeal, the Trustee paid a dividend to Rizzo's creditors, thereby leaving significantly less funds in the estate. Subsequently, the appellants, five former employees of Rizzo, moved to set aside the discontinuance, add themselves as parties to the proceedings, and requested and were granted an order granting them leave to appeal. At issue here is whether the termination of employment caused by the bankruptcy of an employer give rise to a claim provable in bankruptcy for termination pay and severance pay in accordance with the provisions of the *ESA*.

Held: The appeal should be allowed.

At the heart of this conflict is an issue of statutory interpretation. Although the plain language of ss. 40 and 40a of the *ESA* suggests that termination pay and severance pay are payable only when the employer terminates the employment, statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. The words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. Moreover, s. 10 of Ontario's *Interpretation Act* provides that every Act "shall be deemed to be remedial" and directs that every Act shall "receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit".

The objects of the *ESA* and of the termination and severance pay provisions themselves are broadly premised upon the need to protect employees. Finding ss. 40 and 40a to be inapplicable in bankruptcy situations is incompatible with both the object of the *ESA* and the termination and severance pay provisions. The legislature does not intend to produce absurd consequences and such a consequence would result if employees dismissed before the bankruptcy were to be entitled to these benefits while those dismissed after a bankruptcy would not be so entitled. A distinction would be made between employees merely on the basis of the timing of their dismissal and such a result would arbi-

motif que la faillite d'un employeur ne constituant pas un congédiement, aucun droit à une indemnité de cessation d'emploi, à une indemnité de licenciement ni à une paie de vacances ne prenait naissance sous le régime de la *LNE*. En appel, le ministère a eu gain de cause devant la Cour de l'Ontario (Division générale) mais la Cour d'appel de l'Ontario a infirmé ce jugement et a rétabli la décision du syndic. Le ministère a demandé l'autorisation d'interjeter appel de l'arrêt de la Cour d'appel mais il s'est désisté. Après l'abandon de l'appel, le syndic a versé un dividende aux créanciers de Rizzo, réduisant de façon considérable l'actif. Par la suite, les appelants, cinq anciens employés de Rizzo, ont demandé et obtenu l'annulation du désistement, l'obtention de la qualité de parties à l'instance et une ordonnance leur accordant l'autorisation d'interjeter appel. En l'espèce, il s'agit de savoir si la cessation d'emploi résultant de la faillite de l'employeur donne naissance à une réclamation prouvable en matière de faillite en vue d'obtenir une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d'emploi conformément aux dispositions de la *LNE*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Une question d'interprétation législative est au centre du présent litige. Bien que le libellé clair des art. 40 et 40a de la *LNE* donne à penser que les indemnités de licenciement et de cessation d'emploi doivent être versées seulement lorsque l'employeur licencie l'employé, l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Au surplus, l'art. 10 de la *Loi d'interprétation* ontarienne dispose que les lois «sont réputées apporter une solution de droit» et qu'elles doivent «s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables».

L'objet de la *LNE* et des dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et à l'indemnité de cessation d'emploi elles-mêmes repose de manière générale sur la nécessité de protéger les employés. Conclure que les art. 40 et 40a sont inapplicables en cas de faillite est incompatible tant avec l'objet de la *LNE* qu'avec les dispositions relatives aux indemnités de licenciement et de cessation d'emploi. Le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes mais c'est le résultat auquel on arriverait si les employés congédiés avant la faillite avaient droit à ces avantages mais pas les employés congédiés après la faillite. Une distinction serait établie entre les employés sur la seule base de la date de leur

trarily deprive some of a means to cope with economic dislocation.

The use of legislative history as a tool for determining the intention of the legislature is an entirely appropriate exercise. Section 2(3) of the *Employment Standards Amendment Act, 1981* exempted from severance pay obligations employers who became bankrupt and lost control of their assets between the coming into force of the amendment and its receipt of royal assent. Section 2(3) necessarily implies that the severance pay obligation does in fact extend to bankrupt employers. If this were not the case, no readily apparent purpose would be served by this transitional provision. Further, since the *ESA* is benefits-conferring legislation, it ought to be interpreted in a broad and generous manner. Any doubt arising from difficulties of language should be resolved in favour of the claimant.

When the express words of ss. 40 and 40a are examined in their entire context, the words “terminated by an employer” must be interpreted to include termination resulting from the bankruptcy of the employer. The impetus behind the termination of employment has no bearing upon the ability of the dismissed employee to cope with the sudden economic dislocation caused by unemployment. As all dismissed employees are equally in need of the protections provided by the *ESA*, any distinction between employees whose termination resulted from the bankruptcy of their employer and those who have been terminated for some other reason would be arbitrary and inequitable. Such an interpretation would defeat the true meaning, intent and spirit of the *ESA*. Termination as a result of an employer’s bankruptcy therefore does give rise to an unsecured claim provable in bankruptcy pursuant to s. 121 of the *Bankruptcy Act* for termination and severance pay in accordance with ss. 40 and 40a of the *ESA*. It was not necessary to address the applicability of s. 7(5) of the *ESA*.

Cases Cited

Distinguished: *Re Malone Lynch Securities Ltd.*, [1972] 3 O.R. 725; *Re Kemp Products Ltd.* (1978), 27 C.B.R. (N.S.) 1; *Mills-Hughes v. Raynor* (1988), 63 O.R. (2d) 343; **referred to:** *U.F.C.W., Loc. 617P v. Royal Dressed Meats Inc. (Trustee of)* (1989), 76 C.B.R. (N.S.) 86; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 1 S.C.R. 213;

congédiement et un tel résultat les priverait arbitrairement de certains des moyens dont ils disposent pour faire face à un bouleversement économique.

Le recours à l’historique législatif pour déterminer l’intention du législateur est tout à fait approprié. En vertu du par. 2(3) de l’*Employment Standards Amendment Act, 1981*, étaient exemptés de l’obligation de verser des indemnités de cessation d’emploi, les employeurs qui avaient fait faillite et avaient perdu la maîtrise de leurs biens entre le moment où les modifications sont entrées en vigueur et celui où elles ont reçu la sanction royale. Le paragraphe 2(3) implique nécessairement que les employeurs en faillite sont assujettis à l’obligation de verser une indemnité de cessation d’emploi. Si tel n’était pas le cas, cette disposition transitoire semblerait ne poursuivre aucune fin. En outre, comme la *LNE* est une loi conférant des avantages, elle doit être interprétée de façon libérale et généreuse. Tout doute découlant de l’ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du demandeur.

Lorsque les mots exprès employés aux art. 40 et 40a sont examinés dans leur contexte global, les termes «l’employeur licencié» doivent être interprétés de manière à inclure la cessation d’emploi résultant de la faillite de l’employeur. Les raisons qui motivent la cessation d’emploi n’ont aucun rapport avec la capacité de l’employé congédié de faire face au bouleversement économique soudain causé par le chômage. Comme tous les employés congédiés ont également besoin des protections prévues par la *LNE*, toute distinction établie entre les employés qui perdent leur emploi en raison de la faillite de leur employeur et ceux qui sont licenciés pour quelque autre raison serait arbitraire et inequitable. Une telle interprétation irait à l’encontre des sens, intention et esprit véritables de la *LNE*. La cessation d’emploi résultant de la faillite de l’employeur donne effectivement naissance à une réclamation non garantie prouvable en matière de faillite au sens de l’art. 121 de la *LF* en vue d’obtenir une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d’emploi en conformité avec les art. 40 et 40a de la *LNE*. Il était inutile d’examiner la question de l’applicabilité du par. 7(5) de la *LNE*.

Jurisprudence

Distinction d’avec les arrêts: *Re Malone Lynch Securities Ltd.*, [1972] 3 O.R. 725; *Re Kemp Products Ltd.* (1978), 27 C.B.R. (N.S.) 1; *Mills-Hughes c. Raynor* (1988), 63 O.R. (2d) 343; **arrêts mentionnés:** *U.F.C.W., Loc. 617P c. Royal Dressed Meats Inc. (Trustee of)* (1989), 76 C.B.R. (N.S.) 86; *R. c. Hydro-Québec*,

Royal Bank of Canada v. Sparrow Electric Corp., [1997] 1 S.C.R. 411; *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550; *Friesen v. Canada*, [1995] 3 S.C.R. 103; *Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986; *Wallace v. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 S.C.R. 701; *R. v. TNT Canada Inc.* (1996), 27 O.R. (3d) 546; *Re Telegram Publishing Co. v. Zwelling* (1972), 1 L.A.C. (2d) 1; *R. v. Vasil*, [1981] 1 S.C.R. 469; *Paul v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 621; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; *British Columbia (Director of Employment Standards) v. Eland Distributors Ltd. (Trustee of)* (1996), 40 C.B.R. (3d) 25; *R. v. Z. (D.A.)*, [1992] 2 S.C.R. 1025.

Statutes and Regulations Cited

Bankruptcy Act, R.S.C., 1985, c. B-3 [now the *Bankruptcy and Insolvency Act*], s. 121(1).
Employment Standards Act, R.S.O. 1970, c. 147, s. 13(2).
Employment Standards Act, R.S.O. 1980, c. 137, ss. 7(5) [rep. & sub. 1986, c. 51, s. 2], 40(1) [rep. & sub. 1987, c. 30, s. 4(1)], (7), 40a(1) [rep. & sub. *ibid.*, s. 5(1)].
Employment Standards Act, 1974, S.O. 1974, c. 112, s. 40(7).
Employment Standards Amendment Act, 1981, S.O. 1981, c. 22, s. 2.
Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219 [now R.S.O. 1990, c. I.11], ss. 10, 17.
Labour Relations and Employment Statute Law Amendment Act, 1995, S.O. 1995, c. 1, ss. 74(1), 75(1).

Authors Cited

Christie, Innis, Geoffrey England and Brent Cotter. *Employment Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1993.
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1991.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Ontario. *Legislature of Ontario Debates*, 1st sess., 32nd Parl., June 4, 1981, pp. 1236-37.
 Ontario. *Legislature of Ontario Debates*, 1st sess., 32nd Parl., June 16, 1981, p. 1699.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

[1997] 1 R.C.S. 213; *Banque Royale du Canada c. Sparrow Electric Corp.*, [1997] 1 R.C.S. 411; *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550; *Friesen c. Canada*, [1995] 3 R.C.S. 103; *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986; *Wallace c. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701; *R. c. TNT Canada Inc.* (1996), 27 O.R. (3d) 546; *Re Telegram Publishing Co. c. Zwelling* (1972), 1 L.A.C. (2d) 1; *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469; *Paul c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 621; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *British Columbia (Director of Employment Standards) c. Eland Distributors Ltd. (Trustee of)* (1996), 40 C.B.R. (3d) 25; *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025.

Lois et règlements cités

Employment Standards Act, R.S.O. 1970, ch. 147, art. 13(2).
Employment Standards Act, 1974, S.O. 1974, ch. 112, art. 40(7).
Employment Standards Amendment Act, 1981, L.O. 1981, ch. 22, art. 2.
Loi d'interprétation, L.R.O. 1980, ch. 219 [maintenant L.R.O. 1990, ch. I-11], art. 10, 17.
Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l'emploi, L.O. 1995, ch. 1, art. 74(1), 75(1).
Loi sur la faillite, L.R.C. (1985), ch. B-3 [maintenant la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*], art. 121(1).
Loi sur les normes d'emploi, L.R.O. 1980, ch. 137, art. 7(5) [abr. & rempl. 1986, ch. 51, art. 2], 40(1) [abr. & rempl. 1987, ch. 30, art. 4(1)], (7), 40a(1) [abr. & rempl. *ibid.*, art. 5(1)].

Doctrine citée

Christie, Innis, Geoffrey England and Brent Cotter. *Employment Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1993.
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Ontario. *Legislature of Ontario Debates*, 1st sess., 32nd Parl., June 4, 1981, pp. 1236-37.
 Ontario. *Legislature of Ontario Debates*, 1st sess., 32nd Parl., June 16, 1981, p. 1699.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*. Concord, Ont.: Irwin Law, 1997.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1995), 22 O.R. (3d) 385, 80 O.A.C. 201, 30 C.B.R. (3d) 1, 9 C.C.E.L. (2d) 264, 95 C.L.L.C. ¶210-020, [1995] O.J. No. 586 (QL), reversing a judgment of the Ontario Court (General Division) (1991), 6 O.R. (3d) 441, 11 C.B.R. (3d) 246, 92 C.L.L.C. ¶14,013, ruling that the Ministry of Labour could prove claims on behalf of employees of the bankrupt. Appeal allowed.

Steven M. Barrett and Kathleen Martin, for the appellants.

Raymond M. Slattery, for the respondent.

David Vickers, for the Ministry of Labour for the Province of Ontario, Employment Standards Branch.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. — This is an appeal by the former employees of a now bankrupt employer from an order disallowing their claims for termination pay (including vacation pay thereon) and severance pay. The case turns on an issue of statutory interpretation. Specifically, the appeal decides whether, under the relevant legislation in effect at the time of the bankruptcy, employees are entitled to claim termination and severance payments where their employment has been terminated by reason of their employer's bankruptcy.

1. Facts

Prior to its bankruptcy, Rizzo & Rizzo Shoes Limited ("Rizzo") owned and operated a chain of retail shoe stores across Canada. Approximately 65 percent of those stores were located in Ontario. On April 13, 1989, a petition in bankruptcy was filed against the chain. The following day, a receiving

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*. Concord, Ont.: Irwin Law, 1997.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1995), 22 O.R. (3d) 385, 80 O.A.C. 201, 30 C.B.R. (3d) 1, 9 C.C.E.L. (2d) 264, 95 C.L.L.C. ¶210-020, [1995] O.J. n° 586 (QL), qui a infirmé un jugement de la Cour de l'Ontario (Division générale) (1991), 6 O.R. (3d) 441, 11 C.B.R. (3d) 246, 92 C.L.L.C. ¶14,013, statuant que le ministère du Travail pouvait prouver des réclamations au nom des employés de l'entreprise en faillite. Pourvoi accueilli.

Steven M. Barrett et Kathleen Martin, pour les appelants.

Raymond M. Slattery, pour l'intimée.

David Vickers, pour le ministère du Travail de la province d'Ontario, Direction des normes d'emploi.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI — Il s'agit d'un pourvoi interjeté par les anciens employés d'un employeur maintenant en faillite contre une ordonnance qui a rejeté les réclamations qu'ils ont présentées en vue d'obtenir une indemnité de licenciement (y compris la paie de vacances) et une indemnité de cessation d'emploi. Le litige porte sur une question d'interprétation législative. Tout particulièrement, le pourvoi tranche la question de savoir si, en vertu des dispositions législatives pertinentes en vigueur à l'époque de la faillite, les employés ont le droit de réclamer une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d'emploi lorsque la cessation d'emploi résulte de la faillite de leur employeur.

1. Les faits

Avant sa faillite, la société Rizzo & Rizzo Shoes Limited («Rizzo») possédait et exploitait au Canada une chaîne de magasins de vente au détail de chaussures. Environ 65 pour 100 de ces magasins étaient situés en Ontario. Le 13 avril 1989, une pétition en faillite a été présentée contre la

order was made on consent in respect of Rizzo's property. Upon the making of that order, the employment of Rizzo's employees came to an end.

3 Pursuant to the receiving order, the respondent, Zittler, Siblin & Associates, Inc. (the "Trustee") was appointed as trustee in bankruptcy of Rizzo's estate. The Bank of Nova Scotia privately appointed Peat Marwick Limited ("PML") as receiver and manager. By the end of July 1989, PML had liquidated Rizzo's property and assets and closed the stores. PML paid all wages, salaries, commissions and vacation pay that had been earned by Rizzo's employees up to the date on which the receiving order was made.

4 In November 1989, the Ministry of Labour for the Province of Ontario, Employment Standards Branch (the "Ministry") audited Rizzo's records to determine if there was any outstanding termination or severance pay owing to former employees under the *Employment Standards Act*, R.S.O. 1980, c. 137, as amended (the "ESA"). On August 23, 1990, the Ministry delivered a proof of claim to the respondent Trustee on behalf of the former employees of Rizzo for termination pay and vacation pay thereon in the amount of approximately \$2.6 million and for severance pay totalling \$14,215. The Trustee disallowed the claims, issuing a Notice of Disallowance on January 28, 1991. For the purposes of this appeal, the relevant ground for disallowing the claim was the Trustee's opinion that the bankruptcy of an employer does not constitute a dismissal from employment and thus, no entitlement to severance, termination or vacation pay is created under the *ESA*.

5 The Ministry appealed the Trustee's decision to the Ontario Court (General Division) which reversed the Trustee's disallowance and allowed the claims as unsecured claims provable in bankruptcy. On appeal, the Ontario Court of Appeal overturned the trial court's ruling and restored the decision of the Trustee. The Ministry sought leave

chaîne de magasins. Le lendemain, une ordonnance de séquestre a été rendue sur consentement à l'égard des biens de Rizzo. Au prononcé de l'ordonnance, les employés de Rizzo ont perdu leur emploi.

Conformément à l'ordonnance de séquestre, l'intimée, Zittler, Siblin & Associates, Inc. (le «syndic») a été nommée syndic de faillite de l'actif de Rizzo. La Banque de Nouvelle-Écosse a nommé Peat Marwick Limitée («PML») comme administrateur séquestre. Dès la fin de juillet 1989, PML avait liquidé les biens de Rizzo et fermé les magasins. PML a versé tous les salaires, les traitements, toutes les commissions et les paies de vacances qui avaient été gagnés par les employés de Rizzo jusqu'à la date à laquelle l'ordonnance de séquestre a été rendue.

En novembre 1989, le ministère du Travail de la province d'Ontario, Direction des normes d'emploi (le «ministère») a vérifié les dossiers de Rizzo afin de déterminer si des indemnités de licenciement ou de cessation d'emploi devaient encore être versées aux anciens employés en application de la *Loi sur les normes d'emploi*, L.R.O. 1980, ch. 137 et ses modifications (la «LNE»). Le 23 août 1990, au nom des anciens employés de Rizzo, le ministère a remis au syndic intimé une preuve de réclamation pour des indemnités de licenciement et des paies de vacances (environ 2,6 millions de dollars) et pour des indemnités de cessation d'emploi (14 215 \$). Le syndic a rejeté les réclamations et a donné avis du rejet le 28 janvier 1991. Aux fins du présent pourvoi, les réclamations ont été rejetées parce que le syndic était d'avis que la faillite d'un employeur ne constituant pas un congédiement, aucun droit à une indemnité de cessation d'emploi, à une indemnité de licenciement ni à une paie de vacances ne prenait naissance sous le régime de la *LNE*.

Le ministère a interjeté appel de la décision du syndic devant la Cour de l'Ontario (Division générale) laquelle a infirmé la décision du syndic et a admis les réclamations en tant que réclamations non garanties prouvables en matière de faillite. En appel, la Cour d'appel de l'Ontario a cassé le jugement de la cour de première instance et rétabli la

to appeal from the Court of Appeal judgment, but discontinued its application on August 30, 1993. Following the discontinuance of the appeal, the Trustee paid a dividend to Rizzo's creditors, thereby leaving significantly less funds in the estate. Subsequently, the appellants, five former employees of Rizzo, moved to set aside the discontinuance, add themselves as parties to the proceedings, and requested an order granting them leave to appeal. This Court's order granting those applications was issued on December 5, 1996.

2. Relevant Statutory Provisions

The relevant versions of the *Bankruptcy Act* (now the *Bankruptcy and Insolvency Act*) and the *Employment Standards Act* for the purposes of this appeal are R.S.C., 1985, c. B-3 (the "BA"), and R.S.O. 1980, c. 137, as amended to April 14, 1989 (the "ESA") respectively.

Employment Standards Act, R.S.O. 1980, c. 137, as amended:

7. —

(5) Every contract of employment shall be deemed to include the following provision:

All severance pay and termination pay become payable and shall be paid by the employer to the employee in two weekly instalments beginning with the first full week following termination of employment and shall be allocated to such weeks accordingly. This provision does not apply to severance pay if the employee has elected to maintain a right of recall as provided in subsection 40a (7) of the *Employment Standards Act*.

40. — (1) No employer shall terminate the employment of an employee who has been employed for three months or more unless the employee gives,

- (a) one weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is less than one year;
- (b) two weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is one year or more but less than three years;

décision du syndic. Le ministère a demandé l'autorisation d'en appeler de l'arrêt de la Cour d'appel, mais il s'est désisté le 30 août 1993. Après l'abandon de l'appel, le syndic a versé un dividende aux créanciers de Rizzo, réduisant de façon considérable l'actif. Par la suite, les appelants, cinq anciens employés de Rizzo, ont demandé l'annulation du désistement, l'obtention de la qualité de parties à l'instance et une ordonnance leur accordant l'autorisation d'interjeter appel. L'ordonnance de notre Cour faisant droit à ces demandes a été rendue le 5 décembre 1996.

2. Les dispositions législatives pertinentes

Aux fins du présent pourvoi, les versions pertinentes de la *Loi sur la faillite* (maintenant la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*) et de la *Loi sur les normes d'emploi* sont respectivement les suivantes: L.R.C. (1985), ch. B-3 (la «LF») et L.R.O. 1980, ch. 137 et ses modifications au 14 avril 1989 (la «LNE»).

Loi sur les normes d'emploi, L.R.O. 1980, ch. 137 et ses modifications:

7... .

(5) Tout contrat de travail est réputé comprendre la disposition suivante:

L'indemnité de cessation d'emploi et l'indemnité de licenciement deviennent exigibles et sont payées par l'employeur à l'employé en deux versements hebdomadaires à compter de la première semaine complète suivant la cessation d'emploi, et sont réparties sur ces semaines en conséquence. La présente disposition ne s'applique pas à l'indemnité de cessation d'emploi si l'employé a choisi de maintenir son droit d'être rappelé, comme le prévoit le paragraphe 40a (7) de la *Loi sur les normes d'emploi*.

40 (1) Aucun employeur ne doit licencier un employé qui travaille pour lui depuis trois mois ou plus à moins de lui donner:

- a) un préavis écrit d'une semaine si sa période d'emploi est inférieure à un an;
- b) un préavis écrit de deux semaines si sa période d'emploi est d'un an ou plus mais de moins de trois ans;

- (c) three weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is three years or more but less than four years;
 - (d) four weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is four years or more but less than five years;
 - (e) five weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is five years or more but less than six years;
 - (f) six weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is six years or more but less than seven years;
 - (g) seven weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is seven years or more but less than eight years;
 - (h) eight weeks notice in writing to the employee if his or her period of employment is eight years or more,
- and such notice has expired.

. . .

(7) Where the employment of an employee is terminated contrary to this section,

- (a) the employer shall pay termination pay in an amount equal to the wages that the employee would have been entitled to receive at his regular rate for a regular non-overtime work week for the period of notice prescribed by subsection (1) or (2), and any wages to which he is entitled;

. . .

40a . . .

(1a) Where,

- (a) fifty or more employees have their employment terminated by an employer in a period of six months or less and the terminations are caused by the permanent discontinuance of all or part of the business of the employer at an establishment; or
- (b) one or more employees have their employment terminated by an employer with a payroll of \$2.5 million or more,

the employer shall pay severance pay to each employee whose employment has been terminated and who has been employed by the employer for five or more years.

- c) un préavis écrit de trois semaines si sa période d'emploi est de trois ans ou plus mais de moins de quatre ans;
 - d) un préavis écrit de quatre semaines si sa période d'emploi est de quatre ans ou plus mais de moins de cinq ans;
 - e) un préavis écrit de cinq semaines si sa période d'emploi est de cinq ans ou plus mais de moins de six ans;
 - f) un préavis écrit de six semaines si sa période d'emploi est de six ans ou plus mais de moins de sept ans;
 - g) un préavis écrit de sept semaines si sa période d'emploi est de sept ans ou plus mais de moins de huit ans;
 - h) un préavis écrit de huit semaines si sa période d'emploi est de huit ans ou plus,
- et avant le terme de la période de ce préavis.

. . .

(7) Si un employé est licencié contrairement au présent article:

- a) l'employeur lui verse une indemnité de licenciement égale au salaire que l'employé aurait eu le droit de recevoir à son taux normal pour une semaine normale de travail sans heures supplémentaires pendant la période de préavis fixée par le paragraphe (1) ou (2), de même que tout salaire auquel il a droit;

. . .

40a . . .

[TRANSLATION] (1a) L'employeur verse une indemnité de cessation d'emploi à chaque employé licencié qui a travaillé pour lui pendant cinq ans ou plus si, selon le cas:

- a) l'employeur licencie cinquante employés ou plus au cours d'une période de six mois ou moins et que les licenciements résultent de l'interruption permanente de l'ensemble ou d'une partie des activités de l'employeur à un établissement;
- b) l'employeur dont la masse salariale est de 2,5 millions de dollars ou plus licencie un ou plusieurs employés.

Employment Standards Amendment Act, 1981, S.O. 1981, c. 22

2. — (1) Part XII of the said Act is amended by adding thereto the following section:

. . . .

- (3) Section 40a of the said Act does not apply to an employer who became a bankrupt or an insolvent person within the meaning of the *Bankruptcy Act* (Canada) and whose assets have been distributed among his creditors or to an employer whose proposal within the meaning of the *Bankruptcy Act* (Canada) has been accepted by his creditors in the period from and including the 1st day of January, 1981, to and including the day immediately before the day this Act receives Royal Assent.

Bankruptcy Act, R.S.C., 1985, c. B-3

121. (1) All debts and liabilities, present or future, to which the bankrupt is subject at the date of the bankruptcy or to which he may become subject before his discharge by reason of any obligation incurred before the date of the bankruptcy shall be deemed to be claims provable in proceedings under this Act.

Interpretation Act, R.S.O. 1990, c. I.11

10. Every Act shall be deemed to be remedial, whether its immediate purport is to direct the doing of anything that the Legislature deems to be for the public good or to prevent or punish the doing of any thing that it deems to be contrary to the public good, and shall accordingly receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit.

. . . .

17. The repeal or amendment of an Act shall be deemed not to be or to involve any declaration as to the previous state of the law.

3. Judicial History

A. *Ontario Court (General Division)* (1991), 6 O.R. (3d) 441

Employment Standards Amendment Act, 1981, L.O. 1981, ch. 22

[TRANSDUCTION]

2. (1) La partie XII de la loi est modifiée par adjonction de l'article suivant:

. . . .

- (3) L'article 40a de la loi ne s'applique pas à l'employeur qui a fait faillite ou est devenu insolvable au sens de la *Loi sur la faillite* (Canada) et dont les biens ont été distribués à ses créanciers ou à l'employeur dont la proposition au sens de la *Loi sur la faillite* (Canada) a été acceptée par ses créanciers pendant la période qui commence le 1^{er} janvier 1981 et se termine le jour précédant immédiatement celui où la présente loi a reçu la sanction royale inclusivement.

Loi sur la faillite, L.R.C. (1985), ch. B-3

121. (1) Toutes créances et tous engagements, présents ou futurs, auxquels le failli est assujéti à la date de la faillite, ou auxquels il peut devenir assujéti avant sa libération, en raison d'une obligation contractée antérieurement à la date de la faillite, sont réputés des réclamations prouvables dans des procédures entamées en vertu de la présente loi.

Loi d'interprétation, L.R.O. 1990, ch. I.11

10 Les lois sont réputées apporter une solution de droit, qu'elles aient pour objet immédiat d'ordonner l'accomplissement d'un acte que la Législature estime être dans l'intérêt public ou d'empêcher ou de punir l'accomplissement d'un acte qui lui paraît contraire à l'intérêt public. Elles doivent par conséquent s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables.

. . . .

17 L'abrogation ou la modification d'une loi n'est pas réputée constituer ou impliquer une déclaration portant sur l'état antérieur du droit.

3. L'historique judiciaire

A. *La Cour de l'Ontario (Division générale)* (1991), 6 O.R. (3d) 441

7 Having disposed of several issues which do not arise on this appeal, Farley J. turned to the question of whether termination pay and severance pay are provable claims under the *BA*. Relying on *U.F.C.W., Loc. 617P v. Royal Dressed Meats Inc. (Trustee of)* (1989), 76 C.B.R. (N.S.) 86 (Ont. S.C. in Bankruptcy), he found that it is clear that claims for termination and severance pay are provable in bankruptcy where the statutory obligation to provide such payments arose prior to the bankruptcy. Accordingly, he reasoned that the essential matter to be resolved in the case at bar was whether bankruptcy acted as a termination of employment thereby triggering the termination and severance pay provisions of the *ESA* such that liability for such payments would arise on bankruptcy as well.

8 In addressing this question, Farley J. began by noting that the object and intent of the *ESA* is to provide minimum employment standards and to benefit and protect the interests of employees. Thus, he concluded that the *ESA* is remedial legislation and as such it should be interpreted in a fair, large and liberal manner to ensure that its object is attained according to its true meaning, spirit and intent.

9 Farley J. then held that denying employees in this case the right to claim termination and severance pay would lead to the arbitrary and unfair result that an employee whose employment is terminated just prior to a bankruptcy would be entitled to termination and severance pay, whereas one whose employment is terminated by the bankruptcy itself would not have that right. This result, he stated, would defeat the intended working of the *ESA*.

10 Farley J. saw no reason why the claims of the employees in the present case would not generally be contemplated as wages or other claims under the *BA*. He emphasized that the former employees in the case at bar had not alleged that termination pay and severance pay should receive a priority in

Après avoir tranché plusieurs points non soulevés dans le présent pourvoi, le juge Farley est passé à la question de savoir si l'indemnité de licenciement et l'indemnité de cessation d'emploi sont des réclamations prouvables en application de la *LF*. S'appuyant sur la décision *U.F.C.W., Loc. 617P c. Royal Dressed Meats Inc. (Trustee of)* (1989), 76 C.B.R. (N.S.) 86 (C.S. Ont. en matière de faillite), il a conclu que manifestement, l'indemnité de licenciement et l'indemnité de cessation d'emploi sont prouvables en matière de faillite lorsque l'obligation légale d'effectuer ces versements a pris naissance avant la faillite. Par conséquent, il a estimé que le point essentiel à résoudre en l'espèce était de savoir si la faillite était assimilable au licenciement et entraînait l'application des dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et à l'indemnité de cessation d'emploi de la *LNE* de manière que l'obligation de verser ces indemnités prenne naissance également au moment de la faillite.

Le juge Farley a abordé cette question en faisant remarquer que l'objet et l'intention de la *LNE* étaient d'établir des normes minimales d'emploi et de favoriser et protéger les intérêts des employés. Il a donc conclu que la *LNE* visait à apporter une solution de droit et devait dès lors être interprétée de manière équitable et large afin de garantir la réalisation de son objet selon ses sens, intention et esprit véritables.

Le juge Farley a ensuite décidé que priver les employés en l'espèce du droit de réclamer une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d'emploi aurait pour conséquence injuste et arbitraire que l'employé licencié juste avant la faillite aurait droit à une indemnité de licenciement et à une indemnité de cessation d'emploi, alors que celui qui a perdu son emploi en raison de la faillite elle-même n'y aurait pas droit. Ce résultat, a-t-il dit, irait à l'encontre du but visé par la loi.

Le juge Farley ne voyait pas pourquoi les réclamations des employés en l'espèce ne seraient pas généralement considérées comme des réclamations concernant les salaires ou comme d'autres réclamations présentées en application de la *LF*. Il a souligné que les anciens employés en l'espèce

the distribution of the estate, but merely that they are provable (unsecured and unpreferred) claims in a bankruptcy. For this reason, he found it inappropriate to make reference to authorities whose focus was the interpretation of priority provisions in the *BA*.

Even if bankruptcy does not terminate the employment relationship so as to trigger the *ESA* termination and severance pay provisions, Farley J. was of the view that the employees in the instant case would nevertheless be entitled to such payments as these were liabilities incurred prior to the date of the bankruptcy by virtue of s. 7(5) of the *ESA*. He found that s. 7(5) deems every employment contract to include a provision to provide termination and severance pay following the termination of employment and concluded that a contingent obligation is thereby created for a bankrupt employer to make such payments from the outset of the relationship, long before the bankruptcy.

Farley J. also considered s. 2(3) of the *Employment Standards Amendment Act, 1981*, S.O. 1981, c. 22 (the “*ESAA*”), which is a transitional provision that exempted certain bankrupt employers from the newly introduced severance pay obligations until the amendments received royal assent. He was of the view that this provision would not have been necessary if the obligations of employers upon termination of employment had not been intended to apply to bankrupt employers under the *ESA*. Farley J. concluded that the claim by Rizzo’s former employees for termination pay and severance pay could be provided as unsecured and unpreferred debts in a bankruptcy. Accordingly, he allowed the appeal from the decision of the Trustee.

n’avaient pas soutenu que les indemnités de licenciement et de cessation d’emploi devaient être prioritaires dans la distribution de l’actif, mais tout simplement qu’elles étaient des réclamations prouvables en matière de faillite (non garanties et non privilégiées). Pour ce motif, il a conclu qu’il ne convenait pas d’invoquer la jurisprudence et la doctrine portant sur l’interprétation des dispositions relatives à la priorité de la *LF*.

Même si la faillite ne met pas fin à la relation entre l’employeur et l’employé de façon à faire jouer les dispositions relatives aux indemnités de licenciement et de cessation d’emploi de la *LNF*, le juge Farley était d’avis que les employés en l’espèce avaient néanmoins droit à ces indemnités, car il s’agissait d’engagements contractés avant la date de la faillite conformément au par. 7(5) de la *LNE*. Il a conclu d’une part qu’aux termes du par. 7(5), tout contrat de travail est réputé comprendre une disposition prévoyant le versement d’une indemnité de licenciement et d’une indemnité de cessation d’emploi au moment de la cessation d’emploi et d’autre part que l’employeur en faillite est assujéti à l’obligation conditionnelle de verser ces indemnités depuis le début de la relation entre l’employeur et l’employé, soit bien avant la faillite.

Le juge Farley a également examiné le par. 2(3) de l’*Employment Standards Amendment Act, 1981*, L.O. 1981, ch. 22 («*l’ESAA*»), qui est une disposition transitoire exemptant certains employeurs en faillite des nouvelles obligations relatives au paiement de l’indemnité de cessation d’emploi jusqu’à ce que les modifications aient reçu la sanction royale. Il était d’avis que cette disposition n’aurait pas été nécessaire si le législateur n’avait pas voulu que les obligations auxquelles sont tenus les employeurs au moment d’un licenciement s’appliquent aux employeurs en faillite en vertu de la *LNE*. Le juge Farley a conclu que la réclamation présentée par les anciens employés de Rizzo en vue d’obtenir des indemnités de licenciement et de cessation d’emploi pouvait être traitée comme une créance non garantie et non privilégiée dans une faillite. Par conséquent, il a accueilli l’appel formé contre la décision du syndic.

11

12

B. *Ontario Court of Appeal* (1995), 22 O.R. (3d) 385

B. *La Cour d'appel de l'Ontario* (1995), 22 O.R. (3d) 385

¹³ Austin J.A., writing for a unanimous court, began his analysis of the principal issue in this appeal by focussing upon the language of the termination pay and severance pay provisions of the *ESA*. He noted, at p. 390, that the termination pay provisions use phrases such as “[n]o employer shall terminate the employment of an employee” (s. 40(1)), “the notice required by an employer to terminate the employment” (s. 40(2)), and “[a]n employer who has terminated or who proposes to terminate the employment of employees” (s. 40(5)). Turning to severance pay, he quoted s. 40a(1)(a) (at p. 391) which includes the phrase “employees have their employment terminated by an employer”. Austin J.A. concluded that this language limits the obligation to provide termination and severance pay to situations in which the employer terminates the employment. The operation of the *ESA*, he stated, is not triggered by the termination of employment resulting from an act of law such as bankruptcy.

Au nom d'une cour unanime, le juge Austin a commencé son analyse de la question principale du présent pourvoi en s'arrêtant sur le libellé des dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et à l'indemnité de cessation d'emploi de la *LNE*. Il a noté, à la p. 390, que les dispositions relatives à l'indemnité de licenciement utilisent des expressions comme «[a]ucun employeur ne doit licencier un employé» (par. 40(1)), «le préavis qu'un employeur donne pour licencier» (par. 40(2)) et les «employés qu'un employeur a licenciés ou se propose de licencier» (par. 40(5)). Passant à l'indemnité de cessation d'emploi, il a cité l'al. 40a(1)a), à la p. 391, lequel contient l'expression «l'employeur licencie cinquante employés». Le juge Austin a conclu que ce libellé limite l'obligation d'accorder une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d'emploi aux cas où l'employeur licencie des employés. Selon lui, la cessation d'emploi résultant de l'effet de la loi, notamment de la faillite, n'entraîne pas l'application de la *LNE*.

¹⁴ In support of his conclusion, Austin J.A. reviewed the leading cases in this area of law. He cited *Re Malone Lynch Securities Ltd.*, [1972] 3 O.R. 725 (S.C. in bankruptcy), wherein Houlden J. (as he then was) concluded that the *ESA* termination pay provisions were not designed to apply to a bankrupt employer. He also relied upon *Re Kemp Products Ltd.* (1978), 27 C.B.R. (N.S.) 1 (Ont. S.C. in bankruptcy), for the proposition that the bankruptcy of a company at the instance of a creditor does not constitute dismissal. He concluded as follows at p. 395:

À l'appui de sa conclusion, le juge Austin a examiné les arrêts de principe dans ce domaine du droit. Il a cité *Re Malone Lynch Securities Ltd.*, [1972] 3 O.R. 725 (C.S. en matière de faillite), dans lequel le juge Houlden (maintenant juge de la Cour d'appel) a statué que les dispositions relatives à l'indemnité de licenciement de la *LNE* n'étaient pas conçues pour s'appliquer à l'employeur en faillite. Il a également invoqué *Re Kemp Products Ltd.* (1978), 27 C.B.R. (N.S.) 1 (C.S. Ont. en matière de faillite), à l'appui de la proposition selon laquelle la faillite d'une compagnie à la demande d'un créancier ne constitue pas un congédiement. Il a conclu ainsi, à la p. 395:

The plain language of ss. 40 and 40a does not give rise to any liability to pay termination or severance pay except where the employment is terminated by the employer. In our case, the employment was terminated, not by the employer, but by the making of a receiving order against Rizzo on April 14, 1989, following a peti-

[TRADUCTION] Le libellé clair des art. 40 et 40a ne crée une obligation de verser une indemnité de licenciement ou une indemnité de cessation d'emploi que si l'employeur licencie l'employé. En l'espèce, la cessation d'emploi n'est pas le fait de l'employeur, elle résulte d'une ordonnance de séquestre rendue à l'encontre de Rizzo le 14 avril 1989, à la suite d'une pétition présentée par l'un de ses créanciers. Le droit à une indemnité

tion by one of its creditors. No entitlement to either termination or severance pay ever arose.

Regarding s. 7(5) of the *ESA*, Austin J.A. rejected the trial judge's interpretation and found that the section does not create a liability. Rather, in his opinion, it merely states when a liability otherwise created is to be paid and therefore it was not considered relevant to the issue before the court. Similarly, Austin J.A. did not accept the lower court's view of s. 2(3), the transitional provision in the *ESAA*. He found that that section had no effect upon the intention of the Legislature as evidenced by the terminology used in ss. 40 and 40a.

Austin J.A. concluded that, because the employment of Rizzo's former employees was terminated by the order of bankruptcy and not by the act of the employer, no liability arose with respect to termination, severance or vacation pay. The order of the trial judge was set aside and the Trustee's disallowance of the claims was restored.

4. Issues

This appeal raises one issue: does the termination of employment caused by the bankruptcy of an employer give rise to a claim provable in bankruptcy for termination pay and severance pay in accordance with the provisions of the *ESA*?

5. Analysis

The statutory obligation upon employers to provide both termination pay and severance pay is governed by ss. 40 and 40a of the *ESA*, respectively. The Court of Appeal noted that the plain language of those provisions suggests that termination pay and severance pay are payable only when the employer terminates the employment. For example, the opening words of s. 40(1) are: "No employer shall terminate the employment of an employee. . . ." Similarly, s. 40a(1a) begins with

de licenciement ou à une indemnité de cessation d'emploi n'a jamais pris naissance.

En ce qui concerne le par. 7(5) de la *LNE*, le juge Austin a rejeté l'interprétation du juge de première instance et a estimé que cette disposition ne créait pas d'engagement. Selon lui, elle ne faisait que préciser quand l'engagement contracté par ailleurs devait être acquitté et ne se rapportait donc pas à la question dont la cour était saisie. Le juge Austin n'a pas accepté non plus l'opinion exprimée par le tribunal inférieur au sujet du par. 2(3), la disposition transitoire de l'*ESAA*. Il a jugé que cette disposition n'avait aucun effet quant à l'intention du législateur, comme l'attestait la terminologie employée aux art. 40 et 40a.

Le juge Austin a conclu que, comme la cessation d'emploi subie par les anciens employés de Rizzo résultait d'une ordonnance de faillite et n'était pas le fait de l'employeur, il n'existait aucun engagement en ce qui concerne l'indemnité de licenciement, l'indemnité de cessation d'emploi ni la paie de vacances. L'ordonnance du juge de première instance a été annulée et la décision du syndic de rejeter les réclamations a été rétablie.

4. Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève une question: la cessation d'emploi résultant de la faillite de l'employeur donne-t-elle naissance à une réclamation prouvable en matière de faillite en vue d'obtenir une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d'emploi conformément aux dispositions de la *LNE*?

5. Analyse

L'obligation légale faite aux employeurs de verser une indemnité de licenciement ainsi qu'une indemnité de cessation d'emploi est régie respectivement par les art. 40 et 40a de la *LNE*. La Cour d'appel a fait observer que le libellé clair de ces dispositions donne à penser que les indemnités de licenciement et de cessation d'emploi doivent être versées seulement lorsque l'employeur licencie l'employé. Par exemple, le par. 40(1) commence par les mots suivants: «Aucun employeur ne doit

15

16

17

18

the words, “Where . . . fifty or more employees have their employment terminated by an employer. . . .” Therefore, the question on which this appeal turns is whether, when bankruptcy occurs, the employment can be said to be terminated “by an employer”.

19 The Court of Appeal answered this question in the negative, holding that, where an employer is petitioned into bankruptcy by a creditor, the employment of its employees is not terminated “by an employer”, but rather by operation of law. Thus, the Court of Appeal reasoned that, in the circumstances of the present case, the *ESA* termination pay and severance pay provisions were not applicable and no obligations arose. In answer, the appellants submit that the phrase “terminated by an employer” is best interpreted as reflecting a distinction between involuntary and voluntary termination of employment. It is their position that this language was intended to relieve employers of their obligation to pay termination and severance pay when employees leave their jobs voluntarily. However, the appellants maintain that where an employee’s employment is involuntarily terminated by reason of their employer’s bankruptcy, this constitutes termination “by an employer” for the purpose of triggering entitlement to termination and severance pay under the *ESA*.

20 At the heart of this conflict is an issue of statutory interpretation. Consistent with the findings of the Court of Appeal, the plain meaning of the words of the provisions here in question appears to restrict the obligation to pay termination and severance pay to those employers who have actively terminated the employment of their employees. At first blush, bankruptcy does not fit comfortably into this interpretation. However, with respect, I believe this analysis is incomplete.

21 Although much has been written about the interpretation of legislation (see, e.g., Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) (hereinafter “*Construction of Statutes*”); Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legisla-*

licier un employé . . . » Le paragraphe 40a(1a) contient également les mots: «si [. . .] l’employeur licencie cinquante employés ou plus . . . » Par conséquent, la question dans le présent pourvoi est de savoir si l’on peut dire que l’employeur qui fait faillite a licencié ses employés.

La Cour d’appel a répondu à cette question par la négative, statuant que, lorsqu’un créancier présente une pétition en faillite contre un employeur, les employés ne sont pas licenciés par l’employeur mais par l’effet de la loi. La Cour d’appel a donc estimé que, dans les circonstances de l’espèce, les dispositions relatives aux indemnités de licenciement et de cessation d’emploi de la *LNE* n’étaient pas applicables et qu’aucune obligation n’avait pris naissance. Les appelants répliquent que les mots «l’employeur licencie» doivent être interprétés comme établissant une distinction entre la cessation d’emploi volontaire et la cessation d’emploi forcée. Ils soutiennent que ce libellé visait à décharger l’employeur de son obligation de verser des indemnités de licenciement et de cessation d’emploi lorsque l’employé quittait son emploi volontairement. Cependant, les appelants prétendent que la cessation d’emploi forcée résultant de la faillite de l’employeur est assimilable au licenciement effectué par l’employeur pour l’exercice du droit à une indemnité de licenciement et à une indemnité de cessation d’emploi prévu par la *LNE*.

Une question d’interprétation législative est au centre du présent litige. Selon les conclusions de la Cour d’appel, le sens ordinaire des mots utilisés dans les dispositions en cause paraît limiter l’obligation de verser une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d’emploi aux employeurs qui ont effectivement licencié leurs employés. À première vue, la faillite ne semble pas cadrer très bien avec cette interprétation. Toutefois, en toute déférence, je crois que cette analyse est incomplète.

Bien que l’interprétation législative ait fait couler beaucoup d’encre (voir par ex. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3^e éd. 1994) (ci-après «*Construction of Statutes*»); Pierre-André Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd.

tion in Canada (2nd ed. 1991)), Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

Recent cases which have cited the above passage with approval include: *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 1 S.C.R. 213; *Royal Bank of Canada v. Sparrow Electric Corp.*, [1997] 1 S.C.R. 411; *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550; *Friesen v. Canada*, [1995] 3 S.C.R. 103.

I also rely upon s. 10 of the *Interpretation Act*, R.S.O. 1980, c. 219, which provides that every Act “shall be deemed to be remedial” and directs that every Act shall “receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit”.

Although the Court of Appeal looked to the plain meaning of the specific provisions in question in the present case, with respect, I believe that the court did not pay sufficient attention to the scheme of the *ESA*, its object or the intention of the legislature; nor was the context of the words in issue appropriately recognized. I now turn to a discussion of these issues.

In *Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986, at p. 1002, the majority of this Court recognized the importance that our society accords to employment and the fundamental role that it has assumed in the life of the individual. The manner in which employment can be terminated was said to be equally important (see also *Wallace v. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 S.C.R. 701). It was in this context that the majority in *Machtinger* described, at p. 1003, the object of the *ESA* as being the protection of “... the interests of employees by requiring employers to comply with

1990)), Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit:

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

Parmi les arrêts récents qui ont cité le passage ci-dessus en l’approuvant, mentionnons: *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 1 R.C.S. 213; *Banque Royale du Canada c. Sparrow Electric Corp.*, [1997] 1 R.C.S. 411; *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550; *Friesen c. Canada*, [1995] 3 R.C.S. 103.

Je m’appuie également sur l’art. 10 de la *Loi d’interprétation*, L.R.O. 1980, ch. 219, qui prévoit que les lois «sont réputées apporter une solution de droit» et doivent «s’interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables».

Bien que la Cour d’appel ait examiné le sens ordinaire des dispositions en question dans le présent pourvoi, en toute déférence, je crois que la cour n’a pas accordé suffisamment d’attention à l’économie de la *LNE*, à son objet ni à l’intention du législateur; le contexte des mots en cause n’a pas non plus été pris en compte adéquatement. Je passe maintenant à l’analyse de ces questions.

Dans l’arrêt *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, à la p. 1002, notre Cour, à la majorité, a reconnu l’importance que notre société accorde à l’emploi et le rôle fondamental qu’il joue dans la vie de chaque individu. La manière de mettre fin à un emploi a été considérée comme étant tout aussi importante (voir également *Wallace c. United Grain Growers Ltd.*, [1997] 3 R.C.S. 701). C’est dans ce contexte que les juges majoritaires dans l’arrêt *Machtinger* ont défini, à la p. 1003, l’objet de la *LNE* comme étant la protection «... [d]es intérêts des employés en exigeant que

22

23

24

certain minimum standards, including minimum periods of notice of termination”. Accordingly, the majority concluded, at p. 1003, that, “. . . an interpretation of the Act which encourages employers to comply with the minimum requirements of the Act, and so extends its protections to as many employees as possible, is to be favoured over one that does not”.

les employeurs respectent certaines normes minimales, notamment en ce qui concerne les périodes minimales de préavis de licenciement». Par conséquent, les juges majoritaires ont conclu, à la p. 1003, qu’« . . . une interprétation de la Loi qui encouragerait les employeurs à se conformer aux exigences minimales de celle-ci et qui ferait ainsi bénéficier de sa protection le plus grand nombre d’employés possible est à préférer à une interprétation qui n’a pas un tel effet».

25 The objects of the termination and severance pay provisions themselves are also broadly premised upon the need to protect employees. Section 40 of the *ESA* requires employers to give their employees reasonable notice of termination based upon length of service. One of the primary purposes of this notice period is to provide employees with an opportunity to take preparatory measures and seek alternative employment. It follows that s. 40(7)(a), which provides for termination pay in lieu of notice when an employer has failed to give the required statutory notice, is intended to “cushion” employees against the adverse effects of economic dislocation likely to follow from the absence of an opportunity to search for alternative employment. (Innis Christie, Geoffrey England and Brent Cotter, *Employment Law in Canada* (2nd ed. 1993), at pp. 572-81.)

L’objet des dispositions relatives à l’indemnité de licenciement et à l’indemnité de cessation d’emploi elles-mêmes repose de manière générale sur la nécessité de protéger les employés. L’article 40 de la *LNE* oblige les employeurs à donner à leurs employés un préavis de licenciement raisonnable en fonction des années de service. L’une des fins principales de ce préavis est de donner aux employés la possibilité de se préparer en cherchant un autre emploi. Il s’ensuit que l’al. 40(7)a, qui prévoit une indemnité de licenciement tenant lieu de préavis lorsqu’un employeur n’a pas donné le préavis requis par la loi, vise à protéger les employés des effets néfastes du bouleversement économique que l’absence d’une possibilité de chercher un autre emploi peut entraîner. (Innis Christie, Geoffrey England et Brent Cotter, *Employment Law in Canada* (2^e éd. 1993), aux pp. 572 à 581.)

26 Similarly, s. 40a, which provides for severance pay, acts to compensate long-serving employees for their years of service and investment in the employer’s business and for the special losses they suffer when their employment terminates. In *R. v. TNT Canada Inc.* (1996), 27 O.R. (3d) 546, Robins J.A. quoted with approval at pp. 556-57 from the words of D. D. Carter in the course of an employment standards determination in *Re Telegram Publishing Co. v. Zwelling* (1972), 1 L.A.C. (2d) 1 (Ont.), at p. 19, wherein he described the role of severance pay as follows:

De même, l’art. 40a, qui prévoit l’indemnité de cessation d’emploi, vient indemniser les employés ayant beaucoup d’années de service pour ces années investies dans l’entreprise de l’employeur et pour les pertes spéciales qu’ils subissent lorsqu’ils sont licenciés. Dans l’arrêt *R. c. TNT Canada Inc.* (1996), 27 O.R. (3d) 546, le juge Robins a cité en les approuvant, aux pp. 556 et 557, les propos tenus par D. D. Carter dans le cadre d’une décision rendue en matière de normes d’emploi dans *Re Telegram Publishing Co. c. Zwelling* (1972), 1 L.A.C. (2d) 1 (Ont.), à la p. 19, où il a décrit ainsi le rôle de l’indemnité de cessation d’emploi:

Severance pay recognizes that an employee does make an investment in his employer’s business — the extent of this investment being directly related to the length of

[TRADUCTION] L’indemnité de cessation d’emploi reconnaît qu’un employé fait un investissement dans l’entreprise de son employeur — l’importance de cet investis-

the employee's service. This investment is the seniority that the employee builds up during his years of service. . . . Upon termination of the employment relationship, this investment of years of service is lost, and the employee must start to rebuild seniority at another place of work. The severance pay, based on length of service, is some compensation for this loss of investment.

In my opinion, the consequences or effects which result from the Court of Appeal's interpretation of ss. 40 and 40a of the *ESA* are incompatible with both the object of the Act and with the object of the termination and severance pay provisions themselves. It is a well established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce absurd consequences. According to Côté, *supra*, an interpretation can be considered absurd if it leads to ridiculous or frivolous consequences, if it is extremely unreasonable or inequitable, if it is illogical or incoherent, or if it is incompatible with other provisions or with the object of the legislative enactment (at pp. 378-80). Sullivan echoes these comments noting that a label of absurdity can be attached to interpretations which defeat the purpose of a statute or render some aspect of it pointless or futile (Sullivan, *Construction of Statutes, supra*, at p. 88).

The trial judge properly noted that, if the *ESA* termination and severance pay provisions do not apply in circumstances of bankruptcy, those employees "fortunate" enough to have been dismissed the day before a bankruptcy would be entitled to such payments, but those terminated on the day the bankruptcy becomes final would not be so entitled. In my view, the absurdity of this consequence is particularly evident in a unionized workplace where seniority is a factor in determining the order of lay-off. The more senior the employee, the larger the investment he or she has made in the employer and the greater the entitlement to termination and severance pay. However, it is the more senior personnel who are likely to be employed up

sement étant liée directement à la durée du service de l'employé. Cet investissement est l'ancienneté que l'employé acquiert durant ses années de service [. . .] À la fin de la relation entre l'employeur et l'employé, cet investissement est perdu et l'employé doit recommencer à acquérir de l'ancienneté dans un autre lieu de travail. L'indemnité de cessation d'emploi, fondée sur les années de service, compense en quelque sorte cet investissement perdu.

À mon avis, les conséquences ou effets qui résultent de l'interprétation que la Cour d'appel a donnée des art. 40 et 40a de la *LNE* ne sont compatibles ni avec l'objet de la Loi ni avec l'objet des dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et à l'indemnité de cessation d'emploi elles-mêmes. Selon un principe bien établi en matière d'interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes. D'après Côté, *op. cit.*, on qualifiera d'absurde une interprétation qui mène à des conséquences ridicules ou futiles, si elle est extrêmement déraisonnable ou inéquitable, si elle est illogique ou incohérente, ou si elle est incompatible avec d'autres dispositions ou avec l'objet du texte législatif (aux pp. 430 à 432). Sullivan partage cet avis en faisant remarquer qu'on peut qualifier d'absurdes les interprétations qui vont à l'encontre de la fin d'une loi ou en rendent un aspect inutile ou futile (Sullivan, *Construction of Statutes, op. cit.*, à la p. 88).

Le juge de première instance a noté à juste titre que, si les dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et à l'indemnité de cessation d'emploi de la *LNE* ne s'appliquent pas en cas de faillite, les employés qui auraient eu la «chance» d'être congédiés la veille de la faillite auraient droit à ces indemnités, alors que ceux qui perdraient leur emploi le jour où la faillite devient définitive n'y auraient pas droit. À mon avis, l'absurdité de cette conséquence est particulièrement évidente dans les milieux syndiqués où les mises à pied se font selon l'ancienneté. Plus un employé a de l'ancienneté, plus il a investi dans l'entreprise de l'employeur et plus son droit à une indemnité de licenciement et à une indemnité de cessation d'emploi est fondé. Pourtant, c'est le personnel ayant le plus d'ancienneté qui risque de travailler

27

28

until the time of the bankruptcy and who would thereby lose their entitlements to these payments.

29 If the Court of Appeal's interpretation of the termination and severance pay provisions is correct, it would be acceptable to distinguish between employees merely on the basis of the timing of their dismissal. It seems to me that such a result would arbitrarily deprive some employees of a means to cope with the economic dislocation caused by unemployment. In this way the protections of the *ESA* would be limited rather than extended, thereby defeating the intended working of the legislation. In my opinion, this is an unreasonable result.

30 In addition to the termination and severance pay provisions, both the appellants and the respondent relied upon various other sections of the *ESA* to advance their arguments regarding the intention of the legislature. In my view, although the majority of these sections offer little interpretive assistance, one transitional provision is particularly instructive. In 1981, s. 2(1) of the *ESAA* introduced s. 40a, the severance pay provision, to the *ESA*. Section 2(2) deemed that provision to come into force on January 1, 1981. Section 2(3), the transitional provision in question provided as follows:

2. . . .

(3) Section 40a of the said Act does not apply to an employer who became a bankrupt or an insolvent person within the meaning of the *Bankruptcy Act* (Canada) and whose assets have been distributed among his creditors or to an employer whose proposal within the meaning of the *Bankruptcy Act* (Canada) has been accepted by his creditors in the period from and including the 1st day of January, 1981, to and including the day immediately before the day this Act receives Royal Assent.

31 The Court of Appeal found that it was neither necessary nor appropriate to determine the intention of the legislature in enacting this provisional

jusqu'au moment de la faillite et de perdre ainsi le droit d'obtenir ces indemnités.

Si l'interprétation que la Cour d'appel a donnée des dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et de l'indemnité de cessation d'emploi est correcte, il serait acceptable d'établir une distinction entre les employés en se fondant simplement sur la date de leur congédiement. Il me semble qu'un tel résultat priverait arbitrairement certains employés d'un moyen de faire face au bouleversement économique causé par le chômage. De cette façon, les protections de la *LNE* seraient limitées plutôt que d'être étendues, ce qui irait à l'encontre de l'objectif que voulait atteindre le législateur. À mon avis, c'est un résultat déraisonnable.

En plus des dispositions relatives à l'indemnité de licenciement et de l'indemnité de cessation d'emploi, tant les appelants que l'intimée ont invoqué divers autres articles de la *LNE* pour appuyer les arguments avancés au sujet de l'intention du législateur. Selon moi, bien que la plupart de ces dispositions ne soient d'aucune utilité en ce qui concerne l'interprétation, il est une disposition transitoire particulièrement révélatrice. En 1981, le par. 2(1) de l'*ESAA* a introduit l'art. 40a, la disposition relative à l'indemnité de cessation d'emploi. En application du par. 2(2), cette disposition entrait en vigueur le 1^{er} janvier 1981. Le paragraphe 2(3), la disposition transitoire en question, était ainsi conçue:

[TRADUCTION]

2. . . .

(3) L'article 40a de la loi ne s'applique pas à l'employeur qui a fait faillite ou est devenu insolvable au sens de la *Loi sur la faillite* (Canada) et dont les biens ont été distribués à ses créanciers ou à l'employeur dont la proposition au sens de la *Loi sur la faillite* (Canada) a été acceptée par ses créanciers pendant la période qui commence le 1^{er} janvier 1981 et se termine le jour précédant immédiatement celui où la présente loi a reçu la sanction royale inclusivement.

La Cour d'appel a conclu qu'il n'était ni nécessaire ni approprié de déterminer l'intention qu'avait le législateur en adoptant ce paragraphe

subsection. Nevertheless, the court took the position that the intention of the legislature as evidenced by the introductory words of ss. 40 and 40a was clear, namely, that termination by reason of a bankruptcy will not trigger the severance and termination pay obligations of the *ESA*. The court held that this intention remained unchanged by the introduction of the transitional provision. With respect, I do not agree with either of these findings. Firstly, in my opinion, the use of legislative history as a tool for determining the intention of the legislature is an entirely appropriate exercise and one which has often been employed by this Court (see, e.g., *R. v. Vasil*, [1981] 1 S.C.R. 469, at p. 487; *Paul v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 621, at pp. 635, 653 and 660). Secondly, I believe that the transitional provision indicates that the Legislature intended that termination and severance pay obligations should arise upon an employers' bankruptcy.

In my view, by extending an exemption to employers who became bankrupt and lost control of their assets between the coming into force of the amendment and its receipt of royal assent, s. 2(3) necessarily implies that the severance pay obligation does in fact extend to bankrupt employers. It seems to me that, if this were not the case, no readily apparent purpose would be served by this transitional provision.

I find support for my conclusion in the decision of Saunders J. in *Royal Dressed Meats Inc.*, *supra*. Having reviewed s. 2(3) of the *ESAA*, he commented as follows (at p. 89):

... any doubt about the intention of the Ontario Legislature has been put to rest, in my opinion, by the transitional provision which introduced severance payments into the *E.S.A.* ... it seems to me an inescapable inference that the legislature intended liability for severance payments to arise on a bankruptcy. That intention would, in my opinion, extend to termination payments which are similar in character.

This interpretation is also consistent with statements made by the Minister of Labour at the time

provisoire. Néanmoins, la cour a estimé que l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des premiers mots des art. 40 et 40a, était claire, à savoir que la cessation d'emploi résultant de la faillite ne fera pas naître l'obligation de verser l'indemnité de cessation d'emploi et l'indemnité de licenciement qui est prévue par la *LNE*. La cour a jugé que cette intention restait inchangée à la suite de l'adoption de la disposition transitoire. Je ne puis souscrire ni à l'une ni à l'autre de ces conclusions. En premier lieu, à mon avis, l'examen de l'historique législatif pour déterminer l'intention du législateur est tout à fait approprié et notre Cour y a eu souvent recours (voir, par ex., *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469, à la p. 487; *Paul c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 621, aux pp. 635, 653 et 660). En second lieu, je crois que la disposition transitoire indique que le législateur voulait que l'obligation de verser une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d'emploi prenne naissance lorsque l'employeur fait faillite.

À mon avis, en raison de l'exemption accordée au par. 2(3) aux employeurs qui ont fait faillite et ont perdu la maîtrise de leurs biens entre le moment où les modifications sont entrées en vigueur et celui où elles ont reçu la sanction royale, il faut nécessairement que les employeurs faisant faillite soient de fait assujettis à l'obligation de verser une indemnité de cessation d'emploi. Selon moi, si tel n'était pas le cas, cette disposition transitoire semblerait ne poursuivre aucune fin.

Je m'appuie sur la décision rendue par le juge Saunders dans l'affaire *Royal Dressed Meats Inc.*, précitée. Après avoir examiné le par. 2(3) de l'*ESAA*, il fait l'observation suivante (à la p. 89):

[TRADUCTION] ... tout doute au sujet de l'intention du législateur ontarien est dissipé, à mon avis, par la disposition transitoire qui introduit les indemnités de cessation d'emploi dans la *L.N.E.* [...] Il me semble qu'il faut conclure que le législateur voulait que l'obligation de verser des indemnités de cessation d'emploi prenne naissance au moment de la faillite. Selon moi, cette intention s'étend aux indemnités de licenciement qui sont de nature analogue.

Cette interprétation est également compatible avec les déclarations faites par le ministre du

he introduced the 1981 amendments to the *ESA*. With regard to the new severance pay provision he stated:

The circumstances surrounding a closure will govern the applicability of the severance pay legislation in some defined situations. For example, a bankrupt or insolvent firm will still be required to pay severance pay to employees to the extent that assets are available to satisfy their claims.

. . . .

. . . the proposed severance pay measures will, as I indicated earlier, be retroactive to January 1 of this year. That retroactive provision, however, will not apply in those cases of bankruptcy and insolvency where the assets have already been distributed or where an agreement on a proposal to creditors has already been reached.

(*Legislature of Ontario Debates*, 1st sess., 32nd Parl., June 4, 1981, at pp. 1236-37.)

Moreover, in the legislative debates regarding the proposed amendments the Minister stated:

For purposes of retroactivity, severance pay will not apply to bankruptcies under the Bankruptcy Act where assets have been distributed. However, once this act receives royal assent, employees in bankruptcy closures will be covered by the severance pay provisions.

(*Legislature of Ontario Debates*, 1st sess., 32nd Parl., June 16, 1981, at p. 1699.)

35

Although the frailties of Hansard evidence are many, this Court has recognized that it can play a limited role in the interpretation of legislation. Writing for the Court in *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at p. 484, Sopinka J. stated:

. . . until recently the courts have balked at admitting evidence of legislative debates and speeches. . . . The main criticism of such evidence has been that it cannot represent the “intent” of the legislature, an incorporeal body, but that is equally true of other forms of legisla-

Travail au moment de l’introduction des modifications apportées à la *LNE* en 1981. Au sujet de la nouvelle disposition relative à l’indemnité de cessation d’emploi, il a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] Les circonstances entourant une fermeture régissent l’applicabilité de la législation en matière d’indemnité de cessation d’emploi dans certains cas précis. Par exemple, une société insolvable ou en faillite sera encore tenue de verser l’indemnité de cessation d’emploi aux employés dans la mesure où il y a des biens pour acquitter leurs réclamations.

. . . .

. . . les mesures proposées en matière d’indemnité de cessation d’emploi seront, comme je l’ai mentionné précédemment, rétroactives au 1^{er} janvier de cette année. Cette disposition rétroactive, toutefois, ne s’appliquera pas en matière de faillite et d’insolvabilité dans les cas où les biens ont déjà été distribués ou lorsqu’une entente est déjà intervenue au sujet de la proposition des créanciers.

(*Legislature of Ontario Debates*, 1^{re} sess., 32^e Lég., 4 juin 1981, aux pp. 1236 et 1237.)

De plus, au cours des débats parlementaires sur les modifications proposées, le ministre a déclaré:

[TRADUCTION] En ce qui a trait à la rétroactivité, l’indemnité de cessation d’emploi ne s’appliquera pas aux faillites régies par la Loi sur la faillite lorsque les biens ont été distribués. Cependant, lorsque la présente loi aura reçu la sanction royale, les employés visés par des fermetures entraînées par des faillites seront visés par les dispositions relatives à l’indemnité de cessation d’emploi.

(*Legislature of Ontario Debates*, 1^{re} sess., 32^e Lég., 16 juin 1981, à la p. 1699.)

Malgré les nombreuses lacunes de la preuve des débats parlementaires, notre Cour a reconnu qu’elle peut jouer un rôle limité en matière d’interprétation législative. S’exprimant au nom de la Cour dans l’arrêt *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, à la p. 484, le juge Sopinka a dit:

. . . jusqu’à récemment, les tribunaux ont hésité à admettre la preuve des débats et des discours devant le corps législatif. [. . .] La principale critique dont a été l’objet ce type de preuve a été qu’elle ne saurait représenter «l’intention» de la législature, personne morale, mais

tive history. Provided that the court remains mindful of the limited reliability and weight of Hansard evidence, it should be admitted as relevant to both the background and the purpose of legislation.

Finally, with regard to the scheme of the legislation, since the *ESA* is a mechanism for providing minimum benefits and standards to protect the interests of employees, it can be characterized as benefits-conferring legislation. As such, according to several decisions of this Court, it ought to be interpreted in a broad and generous manner. Any doubt arising from difficulties of language should be resolved in favour of the claimant (see, e.g., *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, at p. 10; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513, at p. 537). It seems to me that, by limiting its analysis to the plain meaning of ss. 40 and 40*a* of the *ESA*, the Court of Appeal adopted an overly restrictive approach that is inconsistent with the scheme of the Act.

The Court of Appeal's reasons relied heavily upon the decision in *Malone Lynch*, *supra*. In *Malone Lynch*, Houlden J. held that s. 13, the group termination provision of the former *ESA*, R.S.O. 1970, c. 147, and the predecessor to s. 40 at issue in the present case, was not applicable where termination resulted from the bankruptcy of the employer. Section 13(2) of the *ESA* then in force provided that, if an employer wishes to terminate the employment of 50 or more employees, the employer must give notice of termination for the period prescribed in the regulations, "and until the expiry of such notice the terminations shall not take effect". Houlden J. reasoned that termination of employment through bankruptcy could not trigger the termination payment provision, as employees in this situation had not received the written notice required by the statute, and therefore could not be said to have been terminated in accordance with the Act.

Two years after *Malone Lynch* was decided, the 1970 *ESA* termination pay provisions were

c'est aussi vrai pour d'autres formes de contexte d'adoption d'une loi. À la condition que le tribunal n'oublie pas que la fiabilité et le poids des débats parlementaires sont limités, il devrait les admettre comme étant pertinents quant au contexte et quant à l'objet du texte législatif.

Enfin, en ce qui concerne l'économie de la loi, puisque la *LNE* constitue un mécanisme prévoyant des normes et des avantages minimaux pour protéger les intérêts des employés, on peut la qualifier de loi conférant des avantages. À ce titre, conformément à plusieurs arrêts de notre Cour, elle doit être interprétée de façon libérale et généreuse. Tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du demandeur (voir, par ex., *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, à la p. 10; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513, à la p. 537). Il me semble que, en limitant cette analyse au sens ordinaire des art. 40 et 40*a* de la *LNE*, la Cour d'appel a adopté une méthode trop restrictive qui n'est pas compatible avec l'économie de la Loi.

La Cour d'appel s'est fortement appuyée sur la décision rendue dans *Malone Lynch*, précité. Dans cette affaire, le juge Houlden a conclu que l'art. 13, la disposition relative aux mesures de licenciement collectif de l'ancienne *ESA*, R.S.O. 1970, ch. 147, qui a été remplacée par l'art. 40 en cause dans le présent pourvoi, n'était pas applicable lorsque la cessation d'emploi résultait de la faillite de l'employeur. Le paragraphe 13(2) de l'*ESA* alors en vigueur prévoyait que, si un employeur voulait licencier 50 employés ou plus, il devait donner un préavis de licenciement dont la durée était prévue par règlement [TRADUCTION] «et les licenciements ne prenaient effet qu'à l'expiration de ce délai». Le juge Houlden a conclu que la cessation d'emploi résultant de la faillite ne pouvait entraîner l'application de la disposition relative à l'indemnité de licenciement car les employés placés dans cette situation n'avaient pas reçu le préavis écrit requis par la loi et ne pouvaient donc pas être considérés comme ayant été licenciés conformément à la Loi.

Deux ans après que la décision *Malone Lynch* eut été prononcée, les dispositions relatives à l'in-

36

37

38

amended by *The Employment Standards Act, 1974*, S.O. 1974, c. 112. As amended, s. 40(7) of the 1974 *ESA* eliminated the requirement that notice be given before termination can take effect. This provision makes it clear that termination pay is owing where an employer fails to give notice of termination and that employment terminates irrespective of whether or not proper notice has been given. Therefore, in my opinion it is clear that the *Malone Lynch* decision turned on statutory provisions which are materially different from those applicable in the instant case. It seems to me that Houlden J.'s holding goes no further than to say that the provisions of the 1970 *ESA* have no application to a bankrupt employer. For this reason, I do not accept the *Malone Lynch* decision as persuasive authority for the Court of Appeal's findings. I note that the courts in *Royal Dressed Meats, supra*, and *British Columbia (Director of Employment Standards) v. Eland Distributors Ltd. (Trustee of)* (1996), 40 C.B.R. (3d) 25 (B.C.S.C.), declined to rely upon *Malone Lynch* based upon similar reasoning.

demnité de licenciement de l'*ESA* de 1970 ont été modifiées par *The Employment Standards Act, 1974*, S.O. 1974, ch. 112. Dans la version modifiée du par. 40(7) de l'*ESA* de 1974, il n'était plus nécessaire qu'un préavis soit donné avant que le licenciement puisse produire ses effets. Cette disposition vient préciser que l'indemnité de licenciement doit être versée lorsqu'un employeur omet de donner un préavis de licenciement et qu'il y a cessation d'emploi, indépendamment du fait qu'un préavis régulier ait été donné ou non. Il ne fait aucun doute selon moi que la décision *Malone Lynch* portait sur des dispositions législatives très différentes de celles qui sont applicables en l'espèce. Il me semble que la décision du juge Houlden a une portée limitée, soit que les dispositions de l'*ESA* de 1970 ne s'appliquent pas à un employeur en faillite. Pour cette raison, je ne reconnais à la décision *Malone Lynch* aucune valeur persuasive qui puisse étayer les conclusions de la Cour d'appel. Je souligne que les tribunaux dans *Royal Dressed Meats*, précité, et *British Columbia (Director of Employment Standards) c. Eland Distributors Ltd. (Trustee of)* (1996), 40 C.B.R. (3d) 25 (C.S.C.-B.), ont refusé de se fonder sur *Malone Lynch* en invoquant des raisons similaires.

³⁹ The Court of Appeal also relied upon *Re Kemp Products Ltd., supra*, for the proposition that although the employment relationship will terminate upon an employer's bankruptcy, this does not constitute a "dismissal". I note that this case did not arise under the provisions of the *ESA*. Rather, it turned on the interpretation of the term "dismissal" in what the complainant alleged to be an employment contract. As such, I do not accept it as authoritative jurisprudence in the circumstances of this case. For the reasons discussed above, I also disagree with the Court of Appeal's reliance on *Mills-Hughes v. Raynor* (1988), 63 O.R. (2d) 343 (C.A.), which cited the decision in *Malone Lynch, supra*, with approval.

La Cour d'appel a également invoqué *Re Kemp Products Ltd.*, précité, à l'appui de la proposition selon laquelle, bien que la relation entre l'employeur et l'employé se termine à la faillite de l'employeur, cela ne constitue pas un «congédiement». Je note que ce litige n'est pas fondé sur les dispositions de la *LNE*. Il portait plutôt sur l'interprétation du terme «congédiement» dans le cadre de ce que le plaignant alléguait être un contrat de travail. J'estime donc que cette décision ne fait pas autorité dans les circonstances de l'espèce. Pour les raisons exposées ci-dessus, je ne puis accepter non plus que la Cour d'appel se fonde sur l'arrêt *Mills-Hughes c. Raynor* (1988), 63 O.R. (2d) 343 (C.A.), qui citait la décision *Malone Lynch*, précitée, et l'approuvait.

⁴⁰ As I see the matter, when the express words of ss. 40 and 40a of the *ESA* are examined in their entire context, there is ample support for the con-

Selon moi, l'examen des termes exprès des art. 40 et 40a de la *LNE*, replacés dans leur contexte global, permet largement de conclure que les

clusion that the words “terminated by the employer” must be interpreted to include termination resulting from the bankruptcy of the employer. Using the broad and generous approach to interpretation appropriate for benefits-conferring legislation, I believe that these words can reasonably bear that construction (see *R. v. Z. (D.A.)*, [1992] 2 S.C.R. 1025). I also note that the intention of the Legislature as evidenced in s. 2(3) of the *ESAA*, clearly favours this interpretation. Further, in my opinion, to deny employees the right to claim *ESA* termination and severance pay where their termination has resulted from their employer’s bankruptcy, would be inconsistent with the purpose of the termination and severance pay provisions and would undermine the object of the *ESA*, namely, to protect the interests of as many employees as possible.

In my view, the impetus behind the termination of employment has no bearing upon the ability of the dismissed employee to cope with the sudden economic dislocation caused by unemployment. As all dismissed employees are equally in need of the protections provided by the *ESA*, any distinction between employees whose termination resulted from the bankruptcy of their employer and those who have been terminated for some other reason would be arbitrary and inequitable. Further, I believe that such an interpretation would defeat the true meaning, intent and spirit of the *ESA*. Therefore, I conclude that termination as a result of an employer’s bankruptcy does give rise to an unsecured claim provable in bankruptcy pursuant to s. 121 of the *BA* for termination and severance pay in accordance with ss. 40 and 40*a* of the *ESA*. Because of this conclusion, I do not find it necessary to address the alternative finding of the trial judge as to the applicability of s. 7(5) of the *ESA*.

I note that subsequent to the Rizzo bankruptcy, the termination and severance pay provisions of the *ESA* underwent another amendment. Sections

mots «l’employeur licencié» doivent être interprétés de manière à inclure la cessation d’emploi résultant de la faillite de l’employeur. Adoptant l’interprétation libérale et généreuse qui convient aux lois conférant des avantages, j’estime que ces mots peuvent raisonnablement recevoir cette interprétation (voir *R. c. Z. (D.A.)*, [1992] 2 R.C.S. 1025). Je note également que l’intention du législateur, qui ressort du par. 2(3) de l’*ESAA*, favorise clairement cette interprétation. Au surplus, à mon avis, priver des employés du droit de réclamer une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d’emploi en application de la *LNE* lorsque la cessation d’emploi résulte de la faillite de leur employeur serait aller à l’encontre des fins visées par les dispositions relatives à l’indemnité de licenciement et à l’indemnité de cessation d’emploi et minerait l’objet de la *LNE*, à savoir protéger les intérêts du plus grand nombre d’employés possible.

À mon avis, les raisons qui motivent la cessation d’emploi n’ont aucun rapport avec la capacité de l’employé congédié de faire face au bouleversement économique soudain causé par le chômage. Comme tous les employés congédiés ont également besoin des protections prévues par la *LNE*, toute distinction établie entre les employés qui perdent leur emploi en raison de la faillite de leur employeur et ceux qui ont été licenciés pour quelque autre raison serait arbitraire et inéquitable. De plus, je pense qu’une telle interprétation irait à l’encontre des sens, intention et esprit véritables de la *LNE*. Je conclus donc que la cessation d’emploi résultant de la faillite de l’employeur donne effectivement naissance à une réclamation non garantie prouvable en matière de faillite au sens de l’art. 121 de la *LF* en vue d’obtenir une indemnité de licenciement et une indemnité de cessation d’emploi en conformité avec les art. 40 et 40*a* de la *LNE*. En raison de cette conclusion, j’estime inutile d’examiner l’autre conclusion tirée par le juge de première instance quant à l’applicabilité du par. 7(5) de la *LNE*.

Je fais remarquer qu’après la faillite de Rizzo, les dispositions relatives à l’indemnité de licenciement et à l’indemnité de cessation d’emploi de la

74(1) and 75(1) of the *Labour Relations and Employment Statute Law Amendment Act, 1995*, S.O. 1995, c. 1, amend those provisions so that they now expressly provide that where employment is terminated by operation of law as a result of the bankruptcy of the employer, the employer will be deemed to have terminated the employment. However, s. 17 of the *Interpretation Act* directs that, “[t]he repeal or amendment of an Act shall be deemed not to be or to involve any declaration as to the previous state of the law”. As a result, I note that the subsequent change in the legislation has played no role in determining the present appeal.

6. Disposition and Costs

43

I would allow the appeal and set aside paragraph 1 of the order of the Court of Appeal. In lieu thereof, I would substitute an order declaring that Rizzo’s former employees are entitled to make claims for termination pay (including vacation pay due thereon) and severance pay as unsecured creditors. As to costs, the Ministry of Labour led no evidence regarding what effort it made in notifying or securing the consent of the Rizzo employees before it discontinued its application for leave to appeal to this Court on their behalf. In light of these circumstances, I would order that the costs in this Court be paid to the appellant by the Ministry on a party-and-party basis. I would not disturb the orders of the courts below with respect to costs.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Sack, Goldblatt, Mitchell, Toronto.

Solicitors for the respondent: Minden, Gross, Grafstein & Greenstein, Toronto.

Solicitor for the Ministry of Labour for the Province of Ontario, Employment Standards Branch: The Attorney General for Ontario, Toronto.

LNE ont été modifiées à nouveau. Les paragraphes 74(1) et 75(1) de la *Loi de 1995 modifiant des lois en ce qui concerne les relations de travail et l’emploi*, L.O. 1995, ch. 1, ont apporté des modifications à ces dispositions qui prévoient maintenant expressément que, lorsque la cessation d’emploi résulte de l’effet de la loi à la suite de la faillite de l’employeur, ce dernier est réputé avoir licencié ses employés. Cependant, comme l’art. 17 de la *Loi d’interprétation* dispose que «[l]’abrogation ou la modification d’une loi n’est pas réputée constituer ou impliquer une déclaration portant sur l’état antérieur du droit», je précise que la modification apportée subséquemment à la loi n’a eu aucune incidence sur la solution apportée au présent pourvoi.

6. Dispositif et dépens

Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi et d’annuler le premier paragraphe de l’ordonnance de la Cour d’appel. Je suis d’avis d’y substituer une ordonnance déclarant que les anciens employés de Rizzo ont le droit de présenter des demandes d’indemnité de licenciement (y compris la paie de vacances due) et d’indemnité de cessation d’emploi en tant que créanciers ordinaires. Quant aux dépens, le ministère du Travail n’ayant produit aucun élément de preuve concernant les efforts qu’il a faits pour informer les employés de Rizzo ou obtenir leur consentement avant de se désister de sa demande d’autorisation de pourvoi auprès de notre Cour en leur nom, je suis d’avis d’ordonner que les dépens devant notre Cour soient payés aux appelants par le ministère sur la base des frais entre parties. Je suis d’avis de ne pas modifier les ordonnances des juridictions inférieures à l’égard des dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Sack, Goldblatt, Mitchell, Toronto.

Procureurs de l’intimée: Minden, Gross, Grafstein & Greenstein, Toronto.

Procureur du ministère du Travail de la province d’Ontario, Direction des normes d’emploi: Le procureur général de l’Ontario, Toronto.

Government of Saskatchewan *Appellant*

v.

**Rothmans, Benson & Hedges
Inc.** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General of Ontario, Attorney General of
Quebec, Attorney General of Nova Scotia,
Attorney General of Manitoba, Attorney
General of British Columbia, Attorney
General of Prince Edward Island, Canadian
Cancer Society, Canadian Lung Association,
Canadian Medical Association, Heart and
Stroke Foundation of Canada, and Western
Convenience Stores Association** *Interveners*

**INDEXED AS: ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC. v.
SASKATCHEWAN**

Neutral citation: 2005 SCC 13.

File No.: 29973.

Hearing and judgment: January 19, 2005.

Reasons delivered: March 18, 2005.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
SASKATCHEWAN**

Constitutional law — Federal paramountcy — Retail display of tobacco products — Federal tobacco legislation allowing retailers to display tobacco and tobacco-related products, and signs indicating availability and price of tobacco products — Provincial tobacco control legislation banning all advertising, display and promotion of tobacco or tobacco-related products in any premises in which persons under 18 years of age are permitted — Whether provincial legislation inoperative pursuant to doctrine of federal legislative paramountcy — Tobacco Act, S.C. 1997, c. 13, s. 30 — The Tobacco Control Act, S.S. 2001, c. T-14.1, s. 6.

Gouvernement de la Saskatchewan *Appelant*

c.

**Rothmans, Benson & Hedges
Inc.** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada, procureur
général de l'Ontario, procureur géné-
ral du Québec, procureur général de la
Nouvelle-Écosse, procureur général du
Manitoba, procureur général de la Colombie-
Britannique, procureur général de l'Île-
du-Prince-Édouard, Société canadienne du
cancer, Association pulmonaire du Canada,
Association médicale canadienne, Fondation
des maladies du cœur du Canada et Western
Convenience Stores Association** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC.
c. SASKATCHEWAN**

Référence neutre : 2005 CSC 13.

N° du greffe : 29973.

Audition et jugement : 19 janvier 2005.

Motifs déposés : 18 mars 2005.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major,
Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et
Charron.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
SASKATCHEWAN**

Droit constitutionnel — Prépondérance des lois fédérales — Exposition de produits du tabac dans les établissements de vente au détail — Loi fédérale sur le tabac autorisant les détaillants à exposer du tabac et des produits connexes et à afficher la vente de produits du tabac et le prix de ces produits — Loi provinciale sur le tabac interdisant la publicité, l'exposition et la promotion de tabac ou de produits connexes dans les lieux auxquels ont accès les moins de 18 ans — La loi provinciale est-elle inopérante par l'effet de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales? — Loi sur le tabac, L.C. 1997, ch. 13, art. 30 — The Tobacco Control Act, S.S. 2001, ch. T-14.1, art. 6.

The respondent company sought a declaration that s. 6 of the Saskatchewan *Tobacco Control Act* is, by virtue of the paramouncy doctrine, inoperative in light of s. 30 of the federal *Tobacco Act*. Section 30 allows retailers to display tobacco and tobacco product-related brand elements and post signs indicating the availability and price of tobacco products, while s. 6 bans all advertising, display and promotion of tobacco or tobacco-related products in any premises in which persons under 18 years of age are permitted. The Court of Queen's Bench dismissed the company's application. The Court of Appeal set aside that decision and declared s. 6 inoperative on the basis of a practical inconsistency between the two provisions.

Held: The appeal should be allowed. The provincial legislation is not inoperative by virtue of the paramouncy doctrine.

There is no inconsistency between s. 6 of *The Tobacco Control Act* and s. 30 of the *Tobacco Act*. First, a retailer can easily comply with both provisions in one of two ways: by admitting no one under 18 years of age on to the premises, or by not displaying tobacco or tobacco-related products. The provincial legislation simply prohibits what Parliament has opted not to prohibit in its own legislation and regulations. Second, s. 6 does not frustrate the legislative purpose underlying s. 30. Both the general purpose of the *Tobacco Act* (to address a national public health problem) and the specific purpose of s. 30 (to circumscribe the *Tobacco Act's* general prohibition on promotion of tobacco products set out in s. 19) remain fulfilled. In demarcating through s. 30 the scope of the federal legislation's general prohibition on the promotion of tobacco products, Parliament did not grant retailers a positive entitlement to display such products. [18] [22-27]

Cases Cited

Applied: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; **referred to:** *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, 2001 SCC 67; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business,*

La société intimée a sollicité un jugement déclarant que, par l'effet de la doctrine de la prépondérance, l'art. 6 de la Tobacco Control Act de la Saskatchewan est inopérant compte tenu de l'art. 30 de la Loi sur le tabac du législateur fédéral. L'article 30 autorise les détaillants à exposer des produits du tabac et des accessoires portant un élément de marque d'un produit du tabac et à afficher qu'ils vendent des produits du tabac et le prix de ces produits, alors que l'art. 6 interdit la publicité, l'exposition et la promotion de tabac ou de produits connexes dans les lieux auxquels ont accès les moins de 18 ans. La Cour du Banc de la Reine a rejeté la demande de la société. La Cour d'appel a annulé cette décision et déclaré inopérant l'art. 6 pour cause d'incompatibilité pratique entre les deux dispositions.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli. La loi provinciale n'est pas inopérante par l'effet de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales.

Il n'existe pas d'incompatibilité entre l'art. 6 de la loi provinciale et l'art. 30 de la loi fédérale. Premièrement, les détaillants peuvent facilement respecter ces deux dispositions en prenant l'une ou l'autre des mesures suivantes : en n'admettant pas les moins de 18 ans dans leurs établissements ou en n'exposant pas de tabac ou de produits connexes. La loi provinciale interdit simplement ce que le Parlement a décidé de ne pas interdire dans ses propres loi et règlements. Deuxièmement, l'art. 6 n'entrave pas la réalisation de l'objet de l'art. 30. Tant l'objet général de la loi fédérale (s'attaquer à un problème de santé publique d'envergure nationale) que l'objet précis de l'art. 30 (circonscrire l'interdiction générale concernant la promotion des produits du tabac établie à l'art. 19) sont réalisés. En délimitant, au moyen de l'art. 30, la portée de l'interdiction générale établie par la loi fédérale à l'égard de la promotion des produits du tabac, le Parlement n'a pas accordé aux détaillants un droit positif d'exposer de tels produits. [18] [22-27]

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; **arrêts mentionnés :** *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, 2001 CSC 67; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Bande Kitkatla*

Tourism and Culture), [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2(b).
Constitution Act, 1867, s. 91.
Queen's Bench Rules (Saskatchewan), Rule 188.
Tobacco Act, S.C. 1997, c. 13, ss. 4, 18, 19, 22(2), 26(1), 28(1), 30.
Tobacco Control Act, S.S. 2001, c. T-14.1, ss. 6, 7.
Tobacco Products Control Act, S.C. 1988, c. 20.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (Tallis, Cameron and Sherstobitoff J.J.A.) (2003), 232 D.L.R. (4th) 495, 238 Sask. R. 250, 305 W.A.C. 250, [2004] 3 W.W.R. 589, [2003] S.J. No. 606 (QL), 2003 SKCA 93, reversing a decision of Barclay J. (2002), 224 Sask. R. 208, [2002] 10 W.W.R. 733, [2002] S.J. No. 541 (QL), 2002 SKQB 382. Appeal allowed.

Thomson Irvine and Richard Hischebett, for the appellant.

Steven Sofer, Neil G. Gabrielson, Q.C., Michelle Ouellette and Marshall Reinhart, for the respondent.

S. David Frankel, Q.C., and David Schermbrucker, for the intervener the Attorney General of Canada.

Robin K. Basu, Mark Crow and Edward Burrow, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Brigitte Bussières and Hugo Jean, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Edward A. Gores, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Cynthia Devine, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

R. Richard M. Butler, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91.
Loi réglementant les produits du tabac, L.C. 1988, ch. 20.
Loi sur le tabac, L.C. 1997, ch. 13, art. 4, 18, 19, 22(2), 26(1), 28(1), 30.
Règles de la Cour du Banc de la Reine (Saskatchewan), règle 188.
Tobacco Control Act, S.S. 2001, ch. T-14.1, art. 6, 7.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (les juges Tallis, Cameron et Sherstobitoff) (2003), 232 D.L.R. (4th) 495, 238 Sask. R. 250, 305 W.A.C. 250, [2004] 3 W.W.R. 589, [2003] S.J. No. 606 (QL), 2003 SKCA 93, qui a infirmé un jugement du juge Barclay (2002), 224 Sask. R. 208, [2002] 10 W.W.R. 733, [2002] S.J. No. 541 (QL), 2002 SKQB 382. Pourvoi accueilli.

Thomson Irvine et Richard Hischebett, pour l'appelant.

Steven Sofer, Neil G. Gabrielson, c.r., Michelle Ouellette et Marshall Reinhart, pour l'intimée.

S. David Frankel, c.r., et David Schermbrucker, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Robin K. Basu, Mark Crow et Edward Burrow, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Brigitte Bussières et Hugo Jean, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Edward A. Gores, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Cynthia Devine, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

R. Richard M. Butler, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Written submissions only by *Ruth M. DeMone*, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

Written submissions only by *Julie Desrosiers* and *Robert Cunningham*, for the interveners the Canadian Cancer Society, the Canadian Lung Association, the Canadian Medical Association and the Heart and Stroke Foundation of Canada.

Written submissions only by *Ron A. Skolrood* and *Clifford G. Proudfoot*, for the intervener the Western Convenience Stores Association.

The judgment of the Court was delivered by

MAJOR J. — The question on this appeal is whether Saskatchewan legislation, and in particular s. 6 of *The Tobacco Control Act*, S.S. 2001, c. T-14.1, is sufficiently inconsistent with s. 30 of the federal *Tobacco Act*, S.C. 1997, c. 13, so as to be rendered inoperative pursuant to the doctrine of federal legislative paramourty. At the end of the hearing, the Court concluded that that question should be answered in the negative and allowed the appeal, with reasons to follow.

I. Facts

In 1997, Parliament enacted the *Tobacco Act*. Section 4 of the statute speaks to its purpose as follows:

4. The purpose of this Act is to provide a legislative response to a national public health problem of substantial and pressing concern and, in particular,

- (a) to protect the health of Canadians in light of conclusive evidence implicating tobacco use in the incidence of numerous debilitating and fatal diseases;
- (b) to protect young persons and others from inducements to use tobacco products and the consequent dependence on them;
- (c) to protect the health of young persons by restricting access to tobacco products; and

Argumentation écrite seulement par *Ruth M. DeMone*, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

Argumentation écrite seulement par *Julie Desrosiers* et *Robert Cunningham*, pour les intervenantes la Société canadienne du cancer, l'Association pulmonaire du Canada, l'Association médicale canadienne et la Fondation des maladies du cœur du Canada.

Argumentation écrite seulement par *Ron A. Skolrood* et *Clifford G. Proudfoot*, pour l'intervenante Western Convenience Stores Association.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — Le présent pourvoi porte sur la question de déterminer si une mesure législative de la Saskatchewan, en particulier l'art. 6 de la *Tobacco Control Act*, S.S. 2001, ch. T-14.1 (la « Loi provinciale »), doit être considérée incompatible avec l'art. 30 d'une loi fédérale, la *Loi sur le tabac*, L.C. 1997, ch. 13, au point d'être jugée inopérante selon la doctrine de la prépondérance des lois fédérales. Au terme de l'audience, la Cour a conclu par la négative et a accueilli le pourvoi avec motifs à suivre.

I. Faits

En 1997, le Parlement a adopté la *Loi sur le tabac*, dont l'art. 4 énonce ainsi l'objet :

4. La présente loi a pour objet de s'attaquer, sur le plan législatif, à un problème qui, dans le domaine de la santé publique, est grave et d'envergure nationale et, plus particulièrement :

- a) de protéger la santé des Canadiennes et des Canadiens compte tenu des preuves établissant, de façon indiscutable, un lien entre l'usage du tabac et de nombreuses maladies débilitantes ou mortelles;
- b) de préserver notamment les jeunes des incitations à l'usage du tabac et du tabagisme qui peut en résulter;
- c) de protéger la santé des jeunes par la limitation de l'accès au tabac;

(d) to enhance public awareness of the health hazards of using tobacco products.

d) de mieux sensibiliser la population aux dangers que l'usage du tabac présente pour la santé.

3 Section 19 of the *Tobacco Act* prohibits the promotion of tobacco products and tobacco product-related brand elements, except as authorized elsewhere in the *Tobacco Act* or its regulations. Section 18 of the *Tobacco Act* defines “promotion” as:

L'article 19 de la *Loi sur le tabac* interdit la promotion d'un produit du tabac ou d'un élément de marque d'un produit du tabac, sauf dans la mesure autorisée par une autre disposition de cette loi ou ses règlements. L'article 18 définit la « promotion » comme :

. . . a representation about a product or service by any means, whether directly or indirectly, including any communication of information about a product or service and its price and distribution, that is likely to influence and shape attitudes, beliefs and behaviours about the product or service.

. . . la présentation, par tout moyen, d'un produit ou d'un service — y compris la communication de renseignements sur son prix ou sa distribution —, directement ou indirectement, susceptible d'influencer et de créer des attitudes, croyances ou comportements au sujet de ce produit ou service.

4 The provisions that follow s. 19 both prohibit specific types of tobacco product promotion, and permit other types of promotion that s. 19 would otherwise prohibit. Among those provisions, s. 30(1) provides that, “[s]ubject to the regulations, any person may display, at retail, a tobacco product or an accessory that displays a tobacco product-related brand element.” Section 30(2) further provides that retailers may post signs indicating the availability and price of tobacco products.

Les dispositions qui suivent l'art. 19, d'une part, interdisent certaines formes de promotion de produits du tabac et, d'autre part, autorisent d'autres types de promotion, qu'interdirait autrement l'art. 19. Parmi ces dispositions, le par. 30(1) prévoit que, « [s]ous réserve des règlements, il est possible, dans un établissement de vente au détail, d'exposer des produits du tabac et des accessoires portant un élément de marque d'un produit du tabac. » Le paragraphe 30(2) ajoute qu'un détaillant peut signaler que des produits du tabac sont en vente dans son établissement et indiquer leurs prix.

5 On March 11, 2002, *The Tobacco Control Act* came into force in Saskatchewan. Section 6 of that Act bans all advertising, display and promotion of tobacco or tobacco-related products in any premises in which persons under 18 years of age are permitted.

Le 11 mars 2002, la Loi provinciale est entrée en vigueur. L'article 6 de cette loi interdit la publicité, l'exposition et la promotion de tabac ou de produits connexes dans les lieux auxquels ont accès les moins de 18 ans.

6 The respondent sued the appellant in the Saskatchewan Court of Queen's Bench, seeking two forms of relief: a declaration that s. 6 of *The Tobacco Control Act* is inoperative in light of s. 30 of the *Tobacco Act*, and a declaration that ss. 6 and 7 of *The Tobacco Control Act* are of no force and effect in light of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The respondent applied pursuant to Rule 188 of *The Queen's Bench Rules* of Saskatchewan for a summary determination by the court as to whether s. 6 of *The Tobacco Control Act* is inoperative in light of s. 30 of the *Tobacco Act*

L'intimée a poursuivi l'appelant devant la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan pour obtenir deux formes de redressement : un jugement déclarant que l'art. 6 de la Loi provinciale est inopérant compte tenu de l'art. 30 de la *Loi sur le tabac* et que les art. 6 et 7 de la Loi provinciale sont inopérants selon l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'intimée a présenté, en vertu de la règle 188 des *Règles de la Cour du Banc de la Reine* de la Saskatchewan, une demande de jugement sommaire sur la question de l'inopérabilité de l'art. 6 de la Loi provinciale en raison de la doctrine de la

by virtue of the doctrine of federal legislative paramountcy.

II. Judicial History

- A. *Saskatchewan Court of Queen's Bench* (2002), 224 Sask. R. 208, 2002 SKQB 382

Barclay J. held that there was no conflict between s. 6 of *The Tobacco Control Act* and s. 30 of the *Tobacco Act*. While s. 6 of *The Tobacco Control Act* prescribed a stricter standard concerning the promotion of tobacco products than did s. 30 of the *Tobacco Act*, there was no operational conflict. A retailer could comply simultaneously with the restrictions imposed by both governments.

In the result, Barclay J. dismissed the respondent's application with costs.

- B. *Saskatchewan Court of Appeal* (2003), 238 Sask. R. 250, 2003 SKCA 93

Cameron J.A. (Tallis and Sherstobitoff J.J.A. concurring) agreed with the chambers judge that it was possible to comply with s. 6 of *The Tobacco Control Act* without defying s. 30 of the *Tobacco Act*. However, he observed a practical inconsistency between the two provisions, in that the authorization afforded by s. 30 of the *Tobacco Act* was negated by s. 6 of *The Tobacco Control Act*.

On that basis, the court allowed the appeal, and declared s. 6 of *The Tobacco Control Act* inoperative as inconsistent with s. 30 of the *Tobacco Act*.

III. Analysis

The doctrine of federal legislative paramountcy dictates that where there is an inconsistency between validly enacted but overlapping provincial and federal legislation, the provincial legislation is inoperative to the extent of the inconsistency. *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, is often cited for the proposition that there is an inconsistency for the purposes of the doctrine if it is impossible to comply simultaneously with both

prépondérance des lois fédérales, compte tenu de l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*.

II. Historique judiciaire

- A. *Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan* (2002), 224 Sask. R. 208, 2002 SKQB 382

Le juge Barclay statue qu'il n'existe pas de conflit entre l'art. 6 de la Loi provinciale et l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*. L'article 6 de la Loi provinciale impose des restrictions plus rigoureuses en matière de promotion des produits du tabac que l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*, mais il n'existe pas de conflit d'application. Un détaillant peut se conformer simultanément aux restrictions imposées par les deux gouvernements.

En conséquence, le juge Barclay rejette la demande de l'intimée avec dépens.

- B. *Cour d'appel de la Saskatchewan* (2003), 238 Sask. R. 250, 2003 SKCA 93

Le juge Cameron (aux motifs duquel souscrivent les juges Tallis et Sherstobitoff), comme le juge siégeant en son cabinet, reconnaît qu'il est possible de respecter l'art. 6 de la Loi provinciale sans qu'il y ait violation de l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*. Il constate toutefois une incompatibilité pratique entre les deux dispositions : ce qui est autorisé à l'art. 30 de la *Loi sur le tabac* est interdit à l'art. 6 de la Loi provinciale.

Pour ce motif, la cour a accueilli l'appel et a déclaré inopérant l'art. 6 de la Loi provinciale pour cause d'incompatibilité avec l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*.

III. Analyse

Selon la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont valablement adoptées, mais qui se chevauchent, la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de l'incompatibilité. L'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, est souvent cité à l'appui de la théorie que l'incompatibilité apparaît selon cette doctrine en cas d'impossibilité de respecter simultanément

provincial and federal enactments. Dickson J. (as he then was) wrote, at p. 191:

In principle, there would seem to be no good reasons to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment says “yes” and the other says “no”; “the same citizens are being told to do inconsistent things”; compliance with one is defiance of the other.

See also *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59, at p. 65; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, at paras. 17 and 41-42; and *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40, at para. 35.

12 However, subsequent cases indicate that impossibility of dual compliance is not the sole mark of inconsistency. Provincial legislation that displaces or frustrates Parliament’s legislative purpose is also inconsistent for the purposes of the doctrine. In *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, at p. 155, La Forest J. wrote:

A showing that conflict can be avoided if a provincial Act is followed to the exclusion of a federal Act can hardly be determinative of the question whether the provincial and federal acts are in conflict, and, hence, repugnant. That conclusion, in my view, would simply beg the question. The focus of the inquiry, rather, must be on the broader question whether operation of the provincial Act is compatible with the federal legislative purpose.

See also *Spraytech*, at para. 35, and *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, 2001 SCC 67, at paras. 69-70.

13 This concern about frustration of Parliament’s legislative purpose may find its roots in *McCutcheon*, in which Dickson J. stated, at p. 190:

... [T]here is no true repugnancy in the case of merely duplicative provisions since it does not matter which statute is applied; the legislative purpose of Parliament will be fulfilled regardless of which statute is invoked by a

les textes législatifs provincial et fédéral. Le juge Dickson (plus tard Juge en chef) écrit, à la p. 191 :

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d’exclusion sauf lorsqu’il y a un conflit véritable, comme lorsqu’une loi dit « oui » et que l’autre dit « non »; « on demande aux mêmes citoyens d’accomplir des actes incompatibles »; l’observa[ti]on de l’une entraîne l’inobserva[ti]on de l’autre.

Voir également *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d’alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, p. 65; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, par. 17 et 41-42; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, par. 35.

Cependant, des décisions subséquentes indiquent que l’impossibilité de se conformer aux deux textes ne représente pas le seul signe d’incompatibilité. L’incompatibilité survient également selon la doctrine de la prépondérance des lois fédérales lorsque la loi provinciale supplante la loi fédérale ou entrave la réalisation de son objet. En effet, dans *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 155, le juge La Forest fait observer :

La démonstration que le conflit peut être évité si la loi provinciale est respectée à l’exclusion de la loi fédérale peut difficilement constituer une réponse à la question de savoir si les lois provinciale et fédérale entrent en conflit et sont, par conséquent, incompatibles. À mon avis, cette conclusion reviendrait simplement à supposer vrai ce qui est en question. L’examen doit plutôt porter sur la question plus large de savoir si l’application de la loi provinciale est compatible avec l’objet de la loi fédérale.

Voir aussi *Spraytech*, par. 35, et *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, 2001 CSC 67, par. 69-70.

Cette préoccupation à l’égard du risque que la réalisation du but visé par le Parlement soit entravée trouve peut-être son origine dans *McCutcheon*, où le juge Dickson affirme, à la p. 190 :

... Il n’y a pas vraiment incompatibilité dans le cas de dispositions qui se répètent simplement, puisqu’il n’importe pas de savoir quelle loi est appliquée; le but visé par le Parlement sera atteint, peu importe la loi sur laquelle

remedy-seeker; application of the provincial law does not displace the legislative purpose of Parliament. [Emphasis added.]

In my view, the overarching principle to be derived from *McCutcheon* and later cases is that a provincial enactment must not frustrate the purpose of a federal enactment, whether by making it impossible to comply with the latter or by some other means. In this way, impossibility of dual compliance is sufficient but not the only test for inconsistency.

It follows that in determining whether s. 6 of *The Tobacco Control Act* is sufficiently inconsistent with s. 30 of the *Tobacco Act* so as to be rendered inoperative through the paramouncy doctrine, two questions arise. First, can a person simultaneously comply with s. 6 of *The Tobacco Control Act* and s. 30 of the *Tobacco Act*? Second, does s. 6 of *The Tobacco Control Act* frustrate Parliament's purpose in enacting s. 30 of the *Tobacco Act*?

Before answering those questions, it is necessary to examine the character of s. 30 of the *Tobacco Act*.

Read in the context of the *Tobacco Act* as a whole, it is clear that the purpose and effect of s. 30 is to define with greater precision the prohibition on the promotion of tobacco products contained in s. 19. Specifically, it serves to exclude from the wide net of s. 19 promotion by way of retail display. In this way, it is like ss. 22(2), 26(1) and 28(1) of the *Tobacco Act*, which also exclude from the s. 19 prohibition certain types of tobacco product promotion that it might otherwise capture. This demarcation of the s. 19 prohibition represents a measured approach to protecting “young persons and others from inducements to use tobacco products”, one of the purposes of the *Tobacco Act* set out in s. 4.

However, in demarcating the scope of the s. 19 prohibition through s. 30, Parliament did not grant, and could not have granted, retailers a positive

se fonde le recours; l'application de la loi provinciale n'a pas pour effet d'écarter l'intention du Parlement. [Je souligne.]

À mon avis, le principe dominant à tirer de *McCutcheon* et des décisions subséquentes signifie qu'une loi provinciale ne doit pas entraver la réalisation de l'objet d'une loi fédérale, soit en rendant impossible le respect de celle-ci, soit par tout autre moyen. En ce sens, l'impossibilité de se conformer aux deux textes suffit pour établir l'incompatibilité, mais ce n'est pas le seul critère.

Ainsi, pour décider si l'art. 6 de la Loi provinciale est incompatible avec l'art. 30 de la *Loi sur le tabac* au point d'être inopérant selon la doctrine de la prépondérance, on doit se poser deux questions. Premièrement, une personne peut-elle se conformer simultanément à l'art. 6 de la Loi provinciale et à l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*? Deuxièmement, l'art. 6 de la Loi provinciale entrave-t-il la réalisation du but que visait le Parlement en adoptant l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*?

Avant de répondre à ces questions, il faut examiner la nature de l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*.

Interprété dans le contexte de l'ensemble de la *Loi sur le tabac*, l'art. 30 a clairement pour objet de définir avec plus de précision l'interdiction de faire la promotion des produits du tabac prévue à l'art. 19. Plus précisément, il sert à exclure de la large portée de l'art. 19 la promotion consistant en l'exposition de produits dans des établissements de vente au détail. Ainsi, l'art. 30 se situe dans la même lignée que les par. 22(2), 26(1) et 28(1) de la *Loi sur le tabac*, qui excluent aussi de l'interdiction de l'art. 19 certaines formes de promotion de produits du tabac qui pourraient autrement être visées. Cette délimitation de l'interdiction de l'art. 19 représente une approche mesurée visant à préserver « notamment les jeunes des incitations à l'usage du tabac », soit un des objectifs de la *Loi sur le tabac* énoncés à l'art. 4.

Cependant, en délimitant la portée de l'interdiction de l'art. 19 par le biais de l'art. 30, le Parlement n'accordait pas et ne pouvait pas accorder aux

14

15

16

17

18

entitlement to display tobacco products. That is so for two reasons.

19 First, like the *Tobacco Products Control Act*, S.C. 1988, c. 20, before it, the *Tobacco Act* is directed at a public health evil and contains prohibitions accompanied by penal sanctions. Accordingly, and as the Saskatchewan courts correctly concluded in light of this Court's decision in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, it falls within the scope of Parliament's criminal law power contained in s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*. It might be noted that no argument was made regarding the possibility that the legislation was adopted under the "peace, order, and good government" clause of s. 91, nor could any have been made, given the concessions on the basis of which this chambers motion proceeded. As the criminal law power is essentially prohibitory in character, provisions enacted pursuant to it, such as s. 30 of the *Tobacco Act*, do not ordinarily create freestanding rights that limit the ability of the provinces to legislate in the area more strictly than Parliament. This limited reach of s. 91(27) is well understood: see, for example, *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; and *Spraytech*.

20 Second, it is difficult to imagine how granting retailers a freestanding right to display tobacco products would assist Parliament in providing "a legislative response to a national public health problem of substantial and pressing concern" (*Tobacco Act*, s. 4). To put it slightly differently, an interpretation of s. 30 as granting retailers an entitlement to display tobacco products is unsupported by, and perhaps even contrary to, the stated purposes of the *Tobacco Act*.

21 I do not accept the respondent's argument that Parliament, in enacting s. 30, intended to make the retail display of tobacco products subject only

détaillants un droit positif d'exposer des produits du tabac, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, tout comme la *Loi réglementant les produits du tabac*, L.C. 1988, ch. 20, qui l'a précédée, la *Loi sur le tabac* s'attaque à un mal en matière de santé publique et comporte des interdictions assorties de sanctions pénales. Dès lors, comme l'ont à bon droit conclu les tribunaux de la Saskatchewan à la suite de l'arrêt *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, elle relève du pouvoir du Parlement en matière de droit criminel prévu au par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il convient de préciser qu'aucun argument n'a été soulevé au sujet de la possibilité que la loi ait été adoptée en vertu de la disposition concernant « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » de l'art. 91. Cet argument n'aurait pu non plus être plaidé en raison des admissions sur la base desquelles la procédure judiciaire s'est engagée devant le juge siégeant en son cabinet. En raison de la nature essentiellement prohibitive du pouvoir en droit criminel, les dispositions adoptées en vertu de ce pouvoir, comme l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*, ne permettent généralement pas de créer des droits autonomes qui limitent la capacité des provinces de légiférer plus rigoureusement dans le domaine que le Parlement. Cette portée limitée du par. 91(27) est bien établie : voir, par exemple, *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Ross c. Régistrare des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Spraytech*.

Deuxièmement, il est difficile d'imaginer comment l'octroi aux détaillants d'un droit autonome d'exposer des produits du tabac pourrait aider le Parlement à « s'attaquer, sur le plan législatif, à un problème qui, dans le domaine de la santé publique, est grave et d'envergure nationale » (*Loi sur le tabac*, art. 4). En d'autres termes, une interprétation de l'art. 30 qui accorderait aux détaillants le droit d'exposer des produits du tabac n'est pas justifiée eu égard aux objectifs déclarés de la *Loi sur le tabac* et contredit peut-être même ceux-ci.

Je n'accepte pas l'argument de l'intimée selon lequel le Parlement voulait, en adoptant l'art. 30, que l'exposition des produits du tabac dans un

to its own regulations. In my view, to impute to Parliament such an intention to “occup[y] the field” in the absence of very clear statutory language to that effect would be to stray from the path of judicial restraint in questions of paramouncy that this Court has taken since at least *O’Grady* (p. 820).

A. *Impossibility of Dual Compliance*

It is plain that dual compliance is possible in this case. A retailer can easily comply with both s. 30 of the *Tobacco Act* and s. 6 of *The Tobacco Control Act* in one of two ways: by admitting no one under 18 years of age on to the premises or by not displaying tobacco or tobacco-related products.

Similarly, a judge called upon to apply one of the statutes does not face any difficulty in doing so occasioned by the existence of the other. The judge, like this Court, can proceed on the understanding that *The Tobacco Control Act* simply prohibits what Parliament has opted not to prohibit in its own legislation and regulations.

For an impossibility of dual compliance to exist, s. 30 of the *Tobacco Act* would have to require retailers to do what s. 6 of *The Tobacco Control Act* prohibits — i.e., to display tobacco or tobacco-related products to young persons.

B. *Frustration of Legislative Purpose*

Section 6 of *The Tobacco Control Act* does not frustrate the legislative purpose underlying s. 30 of the *Tobacco Act*. Both the general purpose of the *Tobacco Act* (to address a national public health problem) and the specific purpose of s. 30 (to circumscribe the *Tobacco Act*’s general prohibition on promotion of tobacco products set out in s. 19) remain fulfilled. Indeed, s. 6 of *The Tobacco Control Act* appears to further at least two of the stated purposes of the *Tobacco Act*, namely, “to protect young persons and others from inducements to use tobacco products” (s. 4(b)) and “to protect the health of young persons by restricting access to tobacco products” (s. 4(c)).

établissement de vente au détail ne soit assujettie qu’à sa propre réglementation. À mon avis, on ne peut prêter au Parlement l’intention de vouloir [TRADUCTION] « occuper tout le champ », en l’absence d’un texte de loi clair à cet effet, sans s’écarter de l’attitude de retenue judiciaire pour les questions de prépondérance des lois fédérales que respecte la Cour depuis au moins l’arrêt *O’Grady* (p. 820).

A. *Impossibilité de se conformer aux deux textes*

Il est clair qu’il est possible en l’espèce de se conformer aux deux textes. Les détaillants peuvent facilement respecter à la fois l’art. 30 de la *Loi sur le tabac* et l’art. 6 de la Loi provinciale de l’une des façons suivantes : en n’admettant pas les moins de 18 ans dans leurs établissements ou en n’exposant pas de tabac ou de produits connexes.

De même, le juge appelé à appliquer l’une des lois n’a aucune difficulté à le faire malgré l’existence de l’autre loi. Comme la Cour, le juge peut se fonder sur la prémisse que la Loi provinciale interdit simplement ce que le Parlement a décidé de ne pas interdire dans ses propres loi et règlements.

Pour qu’il soit impossible de respecter les deux dispositions, il faudrait que l’art. 30 de la *Loi sur le tabac* exige que les détaillants fassent ce qu’interdit l’art. 6 de la Loi provinciale : exposer du tabac ou des produits connexes devant des jeunes.

B. *Entrave à la réalisation de l’objet de la loi*

L’article 6 de la Loi provinciale n’entrave pas la réalisation de l’objet de l’art. 30 de la *Loi sur le tabac*. Tant l’objet général de la *Loi sur le tabac* (s’attaquer à un problème de santé publique d’envergure nationale) que l’objet précis de l’art. 30 (circonscrire l’interdiction générale concernant la promotion des produits du tabac établie à l’art. 19 de la *Loi sur le tabac*) sont réalisés. En fait, l’art. 6 de la Loi provinciale paraît favoriser au moins deux des objectifs déclarés de la *Loi sur le tabac*, à savoir « préserver notamment les jeunes des incitations à l’usage du tabac » (al. 4b)) et « protéger la santé des jeunes par la limitation de l’accès au tabac » (al. 4c)).

22

23

24

25

26 The conclusion that s. 6 of *The Tobacco Control Act* does not frustrate the purpose of s. 30 of the *Tobacco Act* is consistent with the position of the Attorney General of Canada, who intervened in this appeal to submit that the *Tobacco Act* and *The Tobacco Control Act* were enacted for the same health-related purposes and that there is no inconsistency between the two provisions at issue. While the submissions of the federal government are obviously not determinative of the legal question of inconsistency, there is precedent from this Court for bearing in mind the other level of government's position in resolving federalism issues: see *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31, at paras. 72-73.

IV. Conclusion

27 There is no inconsistency between s. 6 of *The Tobacco Control Act* and s. 30 of the *Tobacco Act* that would render the former inoperative pursuant to the doctrine of federal legislative paramountcy. The appeal is allowed with costs to the appellant throughout.

28 The constitutional question is answered as follows:

Is s. 6 of *The Tobacco Control Act*, S.S. 2001, c. T-14.1, constitutionally inoperative under the doctrine of federal legislative paramountcy, having regard to s. 30 of the *Tobacco Act*, S.C. 1997, c. 13?

No.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitors for the respondent: McKercher McKercher & Whitmore, Saskatoon.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Vancouver.

La conclusion que l'art. 6 de la Loi provinciale n'entrave pas la réalisation de l'objet de l'art. 30 de la *Loi sur le tabac* ne contredit pas la position du procureur général du Canada. En effet, celui-ci est intervenu en l'espèce pour plaider que la *Loi sur le tabac* et la Loi provinciale visent les mêmes objectifs en matière de santé et qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre les deux dispositions en cause. Bien que les observations du gouvernement fédéral ne règlent évidemment pas la question juridique de l'incompatibilité, il existe un précédent de la Cour selon lequel il convient de garder à l'esprit la position de l'autre ordre de gouvernement, pour examiner les questions de fédéralisme : voir *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31, par. 72-73.

IV. Conclusion

Il n'existe pas d'incompatibilité entre l'art. 30 de la *Loi sur le tabac* et l'art. 6 de la Loi provinciale qui soit susceptible de rendre ce dernier inopérant selon la doctrine de la prépondérance des lois fédérales. L'appel est accueilli et l'appelant a droit aux dépens dans toutes les cours.

La question constitutionnelle reçoit la réponse suivante :

L'article 6 de la loi intitulée *The Tobacco Control Act*, S.S. 2001, ch. T-14.1, est-il constitutionnellement inopérant par application de la doctrine de la prépondérance législative fédérale, vu l'existence de l'art. 30 de la *Loi sur le tabac*, L.C. 1997, ch. 13?

Non.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureurs de l'intimée : McKercher McKercher & Whitmore, Saskatoon.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: Attorney General of Nova Scotia, Halifax.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Attorney General of Manitoba, Winnipeg.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island: Attorney General of Prince Edward Island, Charlottetown.

Solicitors for the interveners the Canadian Cancer Society, the Canadian Lung Association, the Canadian Medical Association and the Heart and Stroke Foundation of Canada: Martineau Walker, Montreal.

Solicitors for the intervener the Western Convenience Stores Association: Lawson Lundell, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse : Procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba : Procureur général du Manitoba, Winnipeg.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard : Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown.

Procureurs des intervenantes la Société canadienne du cancer, l'Association pulmonaire du Canada, l'Association médicale canadienne et la Fondation des maladies du cœur du Canada : Martineau Walker, Montréal.

Procureurs de l'intervenante Western Convenience Stores Association : Lawson Lundell, Vancouver.

Attorney General for Saskatchewan
Appellant

v.

Lemare Lake Logging Ltd. *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario and
Attorney General of British Columbia**
Intervenors

INDEXED AS: SASKATCHEWAN (ATTORNEY GENERAL) v. LEMARE LAKE LOGGING LTD.

2015 SCC 53

File No.: 35923.

2015: May 21; 2015: November 13.

Present: Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
SASKATCHEWAN

Constitutional law — Cooperative federalism — Division of powers — Bankruptcy and insolvency — Property and Civil Rights — Receiver — Federal paramountcy — Federal legislation authorizes court, upon application of secured creditor, to appoint receiver with power to act nationally — Provincial legislation imposes other procedural and substantive requirements before commencing an action with respect to farm land — Whether provincial legislation constitutionally inoperative when application made to appoint national receiver under federal legislation, by reason of doctrine of federal paramountcy — Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 243 — The Saskatchewan Farm Security Act, S.S. 1988-89, c. S-17.1, ss. 9 to 22.

A secured creditor brought an application pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* for the appointment of a receiver over substantially all of the assets of its debtor, a “farmer” within the meaning of *The Saskatchewan Farm Security Act*. The debtor contested the appointment and argued that the creditor had to comply with Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, which requires that before commencing an action with

Procureur général de la Saskatchewan
Appelant

c.

Lemare Lake Logging Ltd. *Intimée*

et

**Procureur général de l’Ontario et
procureur général de la
Colombie-Britannique** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : SASKATCHEWAN (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. LEMARE LAKE LOGGING LTD.

2015 CSC 53

N° du greffe : 35923.

2015 : 21 mai; 2015 : 13 novembre.

Présents : Les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA
SASKATCHEWAN

Droit constitutionnel — Fédéralisme coopératif — Partage des compétences — Faillite et insolvabilité — Propriété et droits civils — Séquestre — Prépondérance fédérale — Loi fédérale autorisant le tribunal à nommer, à la demande d’un créancier garanti, un séquestre capable d’agir partout au Canada — Loi provinciale imposant d’autres exigences de fond et de procédure avant qu’une action à l’égard d’une terre agricole soit intentée — Lorsque la nomination d’un séquestre national est demandée en vertu de la loi fédérale, la loi provinciale est-elle constitutionnellement inopérante en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale? — Loi sur la faillite et l’insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 243 — The Saskatchewan Farm Security Act, S.S. 1988-89, c. S-17.1, art. 9 à 22.

Un créancier garanti a demandé au tribunal, en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, de nommer un séquestre à l’égard de la quasi-totalité de l’actif de son débiteur, un « agriculteur » au sens de la *Saskatchewan Farm Security Act*. Le débiteur a contesté cette demande, soutenant que le créancier devait se conformer à la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, qui exige d’une personne, avant d’intenter une action

respect to farm land, a person must submit a notice of intention, await the expiry of a 150-day notice period, and engage in a mandatory review and mediation process. The chambers judge found that the provisions in Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* did not conflict with s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*. The Court of Appeal found that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* frustrated the purpose of s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* and was therefore inoperative in circumstances where an application is made to appoint a receiver.

Held (Côté J. dissenting): The Court of Appeal's conclusion that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, is set aside.

Per Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: The paramountcy analysis requires consideration of whether any overlap between the federal and provincial laws constitutes a conflict sufficient to render the provincial law inoperative. Two kinds of conflict are at play: (1) an operational conflict, where compliance with both the federal and provincial law is impossible; and (2) frustration of purpose, where the provincial law thwarts the purpose of the federal law. The operational conflict branch of the paramountcy doctrine requires that there be "actual conflict" between the federal and provincial legislation. Here, there is no operational conflict because it is possible to comply with both statutes. The issue therefore centres on whether the provincial legislation frustrates the purpose of the federal legislation.

Given the guiding principle of cooperative federalism, which allows for some interplay and overlap between both federal and provincial legislation, paramountcy must be narrowly construed. Courts must take a restrained approach, and harmonious interpretations of federal and provincial legislation should be favoured. If a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to a construction which would bring about a conflict between the two statutes. Absent clear evidence that Parliament intended a broader statutory purpose, courts should avoid an expansive interpretation of the purpose of federal legislation which will bring it into conflict with provincial legislation.

à l'égard d'une terre agricole, qu'elle donne un avis d'intention, attende l'expiration du délai d'avis de 150 jours et participe à un processus obligatoire d'examen et de médiation. La juge en cabinet a conclu qu'il n'y avait pas de conflit entre les dispositions de la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* et le par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. La Cour d'appel a conclu que la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* entravait la réalisation de l'objet du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et qu'elle était en conséquence inopérante dans le cas d'une demande de nomination d'un séquestre.

Arrêt (la juge Côté est dissidente) : La conclusion de la Cour d'appel, selon laquelle la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* est constitutionnellement inopérante lorsqu'une demande de nomination d'un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, est infirmée.

Les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : Dans le cadre de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, il faut déterminer si le chevauchement qui existe entre les lois fédérale et provinciale constitue un conflit suffisamment grave pour rendre inopérante la loi provinciale. Deux types de conflit sont en jeu : (1) un conflit d'application, lorsqu'il est impossible de respecter simultanément la loi fédérale et la loi provinciale; et (2) une incompatibilité d'objet, lorsque la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet de la loi fédérale. Le volet relatif au conflit d'application de la doctrine de la prépondérance requiert l'existence d'un « conflit véritable » entre la loi fédérale et la loi provinciale. En l'espèce, il n'y a pas de conflit d'application, parce qu'il est possible pour une personne de se conformer aux deux lois. La question est donc de savoir si la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

Compte tenu du principe directeur du fédéralisme coopératif, qui permet une certaine interaction et le chevauchement entre les lois fédérales et provinciales, la doctrine de la prépondérance doit recevoir une interprétation restrictive. Les tribunaux doivent adopter une approche restrictive et favoriser une interprétation harmonieuse des lois provinciale et fédérale. S'il est légitimement possible d'interpréter une loi fédérale de manière qu'elle n'entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit entre les deux lois. En l'absence d'une preuve claire de l'intention du législateur d'élargir l'objectif de la loi, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à l'objet de la loi fédérale une interprétation

Clear proof of purpose is required. The burden a party faces in successfully invoking paramouncy is accordingly a high one; provincial legislation restricting the scope of permissive federal legislation is insufficient on its own.

In this case, what the evidence shows is a simple and narrow purpose for s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*: the establishment of a regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions.

Section 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* authorizes a court, upon the application of a secured creditor, to appoint a receiver where such appointment is “just or convenient”. Under s. 244(1), a secured creditor who intends to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent debtor that was acquired for, or used in relation to, a business carried on by the insolvent person, is generally required to send a notice of that intention to the insolvent person. Section 243(1.1) states that, where notice is to be sent under s. 244(1), the appointment of a national receiver cannot be made before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice. The national receivership regime under s. 243(1) does not oust a secured creditor’s power to have a receiver appointed privately, or by court order under provincial law or any other federal law.

Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* is aimed at affording protection to farmers against loss of their farm land. Subject to ss. 11 to 21, s. 9(1)(d) of *The Saskatchewan Farm Security Act* prohibits commencement of any “action” with respect to farm land. This includes an application for the appointment of a receiver under s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*. Section 11(1)(a), however, states that, where a mortgagee makes an application with respect to a mortgage on farm land, the court may, on any terms and conditions that it considers just and equitable, order that s. 9(1)(d) does not apply. Before a mortgagee can bring an application under s. 11, a number of preconditions must be fulfilled, including a compulsory and non-waivable 150-day waiting period during which a mandatory review and mediation process occurs. Once the 150-day waiting period is over, the mortgagee may then make an application for an order granting leave to commence the action. On hearing the application, the court must presume that the farmer has a reasonable possibility of meeting his or her obligations

large qui aboutira à un conflit avec la loi provinciale. Il faut une preuve claire de l’objet. Le fardeau incombant à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance est par conséquent élevé; la preuve qu’une loi provinciale restreint la portée d’une loi fédérale permissive ne suffit pas.

En l’espèce, la preuve ne démontre à l’égard de l’art. 243 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* qu’un objet simple et restreint : la création d’un régime permettant la nomination d’un séquestre national, éliminant de ce fait la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts.

Le paragraphe 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* permet au tribunal, sur demande d’un créancier garanti, de nommer un séquestre s’il est convaincu que cela est « juste ou opportun ». Suivant le par. 244(1), le créancier garanti qui se propose de mettre à exécution une garantie portant sur la totalité ou la quasi-totalité des stocks, des comptes à recevoir ou des autres biens d’un débiteur insolvable acquis ou utilisés dans le cadre des affaires de ce dernier, doit généralement lui en donner préavis. Selon le par. 243(1.1), lorsqu’un préavis doit être donné aux termes du par. 244(1), la nomination d’un séquestre national ne peut être faite avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de ce préavis. Le régime relatif au séquestre national prévu au par. 243(1) n’a pas pour effet d’écarter le pouvoir du créancier garanti de faire nommer un séquestre, à titre privé ou aux termes d’une ordonnance judiciaire rendue sous le régime d’une loi provinciale ou de toute autre loi fédérale.

La partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* vise à protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles. Sous réserve de ses art. 11 à 21, l’al. 9(1)(d) de cette loi proscrit l’introduction de toute « action » relative à des terres agricoles, ce qui inclut la demande de nomination d’un séquestre prévue au par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*. Toutefois, suivant l’al. 11(1)(a), lorsqu’un créancier hypothécaire présente une demande relative à une hypothèque grevant une terre agricole, le tribunal peut, par ordonnance, selon les modalités qu’il estime justes et équitables, le soustraire à l’application de l’al. 9(1)(d). Avant de présenter une demande en application de l’art. 11, le créancier hypothécaire doit respecter plusieurs conditions; il doit notamment se soumettre à une période d’attente obligatoire de 150 jours, un délai auquel il ne peut renoncer et pendant lequel il est astreint à un processus obligatoire d’examen et de médiation. À l’expiration de la période d’attente de 150 jours, le créancier hypothécaire peut solliciter une ordonnance autorisant l’introduction de

under the mortgage, and that he or she is making a sincere and reasonable effort to meet those obligations.

As a result of the concurrent operation of s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* and Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, a secured creditor wishing to enforce its security interest against farm land must wait 150 days, rather than the 10 days imposed under federal law. The creditor must also comply with the various additional requirements of *The Saskatchewan Farm Security Act*, such as the statutory presumptions described above. That interference with s. 243(1), however, does not, in and of itself, constitute a conflict. A conflict will only arise if such interference frustrates the purpose of the federal regime.

Section 243's purpose is simply the establishment of a regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions. There is insufficient evidence for casting s. 243's purpose more widely.

There is nothing in the words of s. 243 suggesting that the 10-day waiting period imposed by the provision should be treated as a ceiling rather than a floor. The discretionary nature of the s. 243 remedy — as evidenced by the fact that the provision provides that a court “may” appoint a receiver if it is “just or convenient” to do so — lends further support to a narrower reading of the provision's purpose. A secured creditor is not entitled to appointment of a receiver. Rather, s. 243 is permissive, allowing a court to appoint a receiver where it is just or convenient. Interference with a discretion granted under federal law is not, by itself, sufficient to establish frustration of federal purpose. Nothing in the text of the provision or the *Bankruptcy and Insolvency Act* more generally suggests that s. 243 is meant to be a comprehensive remedy exclusive of provincial law.

Any uncertainty about whether s. 243 was meant to displace provincial legislation like *The Saskatchewan Farm Security Act* is further mitigated by s. 72(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, which explicitly recognizes the continued operation of provincial law in the bankruptcy and insolvency context, except to the extent that it is inconsistent with the *Bankruptcy and Insolvency Act*. Moreover, other provisions of the *Bankruptcy and*

l'action. Lorsqu'il instruit la demande, le tribunal doit présumer qu'il existe une possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations hypothécaires et qu'il déploie des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ces obligations.

En raison de l'application concurrente du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et de la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, le créancier garanti qui souhaite exécuter sa garantie grevant une terre agricole doit attendre 150 jours plutôt que les 10 jours requis par la loi fédérale. Le créancier doit également satisfaire à diverses autres exigences de la *Saskatchewan Farm Security Act*, telles les présomptions légales indiquées précédemment. Or, cette interférence avec le par. 243(1) ne constitue pas en soi un conflit. Ce n'est que si cette interférence entrave la réalisation de l'objet du régime fédéral qu'il y aura conflit.

L'article 243 a simplement pour objet l'établissement d'un régime qui permet la nomination d'un séquestre national, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d'un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts. Les éléments de preuve ne sont pas suffisants pour que l'on donne une portée plus large à l'objet de l'art. 243.

Rien dans le libellé de l'art. 243 ne laisse croire que la période d'attente de 10 jours qu'impose cet article devrait être considérée comme une période maximale plutôt que minimale. Le caractère discrétionnaire du recours prévu à l'art. 243 — comme en témoigne le fait que, aux termes de la disposition, le tribunal « peut » nommer un séquestre si cela est « juste ou opportun » — vient appuyer une interprétation plus étroite de l'objet de cette disposition. Le créancier garanti n'a pas droit à la nomination d'un séquestre. L'article 243 constitue plutôt une disposition permissive en permettant au tribunal de nommer un séquestre si cela est juste ou opportun. L'atteinte à un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi fédérale ne suffit pas en soi pour établir l'existence d'une entrave à la réalisation d'un objectif fédéral. Ni la disposition en cause, ni la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* dans son ensemble, ne permettent de conclure que l'art. 243 se veut un recours exhaustif qui exclut l'application des lois provinciales.

Tout doute quant à savoir si l'art. 243 était censé écarter une loi provinciale comme la *Saskatchewan Farm Security Act* est encore atténué par le par. 72(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, lequel reconnaît explicitement que les lois provinciales continuent à s'appliquer dans un contexte de faillite et d'insolvabilité, sauf dans la mesure où elles sont incompatibles avec la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. En outre, d'autres dispositions de

Insolvency Act further support a more narrow reading of s. 243's purpose. Notably, s. 47 provides a mechanism for the appointment of an interim receiver where there is an urgent need for the appointment of a receiver.

The legislative history of s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* further supports a narrow construction of the provision's purpose — i.e., to avoid a multiplicity of proceedings and the inefficiency resulting from them. Vague and imprecise notions like timeliness or effectiveness cannot amount to an overarching federal purpose that would prevent coexistence with provincial laws.

It is notable that Parliament has recognized that the receivership provision under s. 243 can be subordinated to potentially longer delays in other federal legislation (including the federal *Farm Debt Mediation Act*). Given the presumption that Parliament does not enact related statutes that are inconsistent with one another, courts should avoid an interpretation of a federal statute which does not accommodate similar limitations imposed under a provincial statute. It follows that Parliament intended neither to preclude all notice periods longer than the 10-day notice period in the *Bankruptcy and Insolvency Act* nor to oust legislation which is intended to favour mediation between creditors and farmers.

Furthermore, on this record, there is simply no evidence to support the argument that the 150-day delay or the other conditions in *The Saskatchewan Farm Security Act* frustrate any effectiveness or timeliness concerns. It is the burden of the party invoking paramountcy to not only establish that these are, in fact, the purposes of s. 243, but also that the evidence supports a finding that the provincial law frustrates them in some way. The record is silent in that regard. Parliament's purpose of providing bankruptcy courts with the power to appoint a national receiver is not frustrated by the procedural and substantive conditions set out in the provincial legislation.

There is, as a result, no evidentiary basis for concluding that s. 243 was meant to circumvent the procedural and substantive requirements of the provincial laws where the appointment is sought. The general goals of bankruptcy or receivership cannot be used to trump the specific purpose of s. 243 and to artificially extend the provision's purpose to create a conflict with provincial legislation. Construing s. 243's purpose more broadly

cette loi viennent appuyer une interprétation plus étroite de l'objet de l'art. 243. Notamment, l'art. 47 établit un mécanisme permettant la nomination d'un séquestre intérimaire lorsqu'il est urgent de nommer un séquestre.

L'historique législatif de l'art. 243 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* vient par ailleurs étayer une interprétation étroite de l'objet de cette disposition, soit éviter la multiplicité des procédures et l'inefficacité qui en résulte. Les notions vagues et imprécises que sont la possibilité d'agir en temps opportun ou l'efficacité ne peuvent constituer un objectif fédéral général tel qu'il empêcherait la coexistence avec les lois provinciales.

Fait à noter, le législateur fédéral a reconnu que la nomination d'un séquestre au titre de l'art. 243 peut être assujettie à des délais possiblement plus longs prescrits par d'autres lois fédérales (notamment la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*). Compte tenu de la présomption selon laquelle le Parlement n'édicte pas de lois connexes incompatibles, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à une loi fédérale une interprétation qui n'est pas compatible avec des restrictions semblables imposées par une loi provinciale. Par conséquent, le législateur fédéral n'entendait pas écarter tous les délais de préavis dépassant les 10 jours prescrits par la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ni les lois visant à favoriser la médiation entre les créanciers et les agriculteurs.

En outre, au vu du dossier, il n'y a tout simplement aucun élément de preuve à l'appui de l'argument selon lequel le délai de 150 jours, ou les autres conditions de la *Saskatchewan Farm Security Act*, font échec à toute préoccupation en matière d'efficacité ou de possibilité d'agir en temps opportun. Il incombe à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance fédérale de démontrer non seulement qu'il s'agit en fait des objectifs de l'art. 243, mais aussi que la preuve permet de conclure que la loi provinciale entrave, d'une façon ou d'une autre, la réalisation de ces objectifs. Le dossier ne révèle rien à cet égard. Les conditions de fond et de procédure prescrites par la loi provinciale n'entravent pas la réalisation de l'objectif du législateur fédéral consistant à habiliter les tribunaux en matière de faillite à nommer un séquestre national.

Rien dans la preuve ne permet donc de conclure que l'art. 243 devait faire échec aux exigences de fond et de procédure énoncées dans les lois en vigueur dans la province où la demande de nomination est présentée. Les objectifs généraux des processus de faillite ou de mise sous séquestre ne peuvent servir à écarter l'objet précis de l'art. 243 et à étendre artificiellement son objet pour créer un conflit avec une loi provinciale. Interpréter plus

in the absence of clear evidence, is inconsistent with the requisite restrained approach to paramountcy.

The conclusion that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act* is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, is accordingly set aside.

Per Côté J. (dissenting): A yearning for a harmonious interpretation of both federal and provincial legislation cannot lead courts to disregard obvious purposes that are pursued in federal legislation. In the case of s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* (“*BIA*”), Parliament intended to establish a process for appointing national receivers, and intended that process to be timely, sensitive to the totality of circumstances and capable of responding to emergencies. These federal purposes are plainly evident in s. 243 *BIA*, understood in light of the realities and demands of real-time insolvency practice, s. 243’s statutory context and its legislative history. To the extent that *The Saskatchewan Farm Security Act* (“*SFSA*”) is incompatible with these purposes, there is a frustration of purpose.

Given the often frenzied rush of insolvency proceedings, secured creditors will frequently have an acute need to have a receiver appointed promptly. Implicit in the 10-day notice period of s. 243 *BIA* is the very notion of urgency.

In addition, Parliament permits secured creditors to apply for receivership before the expiry of the 10-day notice period in certain circumstances. This is evidence of Parliament’s intention to provide secured creditors with a remedy capable of adapting to the often dramatic circumstances of insolvency. The significant discretion vested in the courts suggests that Parliament wished courts to respond to each application on a case-by-case basis in light of the full factual matrix before them. Moreover, the *BIA*’s interim receivership regime confirms the vital importance of timeliness for the national full receivership.

This federal purpose of timeliness can also be discerned from the legislative history of the statutory notice provision. A full purposive analysis must account for the federal objectives that were originally given effect in the

largement l’objet de l’art. 243 en l’absence d’une preuve claire est incompatible avec l’approche restrictive qu’il convient d’adopter à l’égard de la doctrine de la prépondérance.

La conclusion selon laquelle la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act* est constitutionnellement inopérante lorsqu’une demande de nomination d’un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* est par conséquent infirmée.

La juge Côté (dissidente) : Le souhait d’une interprétation harmonieuse des lois fédérale et provinciale ne saurait conduire les tribunaux à ignorer les objectifs évidents que vise la loi fédérale. Avec l’art. 243 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité* (« *LFI* »), le législateur fédéral avait l’intention d’établir un processus de nomination d’un séquestre national qui permette d’agir avec célérité, qui tienne compte de l’ensemble des circonstances et qui soit susceptible de répondre aux situations urgentes. Ces objectifs fédéraux sont clairement évidents à l’art. 243 de la *LFI*, considéré à la lumière de la réalité et des exigences des procédures en matière d’insolvabilité, du contexte législatif de cet article et de son historique législatif. Dans la mesure où l’application de la *Saskatchewan Farm Security Act* (« *SFSA* ») compromet ces objectifs, il y a entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale.

Compte tenu de la frénésie qui caractérise souvent le déroulement des procédures d’insolvabilité, les créanciers garantis ont fréquemment le besoin pressant d’obtenir sans délai la nomination d’un séquestre. La notion même d’urgence se dégage de la période d’avis de 10 jours prévue à l’art. 243.

De plus, le législateur fédéral a permis aux créanciers garantis de demander, dans certaines circonstances, la nomination d’un séquestre avant l’expiration du préavis de 10 jours. Cela témoigne de l’intention du législateur de fournir aux créanciers garantis un recours susceptible de s’adapter aux circonstances souvent dramatiques de l’insolvabilité. Le pouvoir discrétionnaire considérable conféré aux tribunaux indique que le législateur souhaitait qu’ils répondent à chaque demande au cas par cas en tenant compte de toutes les circonstances et du contexte factuel porté à leur connaissance. En outre, le régime de nomination du séquestre intérimaire prévu par la *LFI* confirme l’importance cruciale que revêt la célérité pour la nomination d’un séquestre national.

On peut aussi constater l’existence de cet objectif fédéral de célérité en retraçant l’historique législatif du préavis prescrit par la loi. Une analyse téléologique complète doit prendre en compte les objectifs fédéraux

statutory scheme. While s. 243 *BIA*'s introduction was prompted by a need for a national full receiver, s. 243 is the product of an incremental evolution. The foundational purposes that have animated federal receivership law since 1992 must form part of any credible account of the federal purpose underlying today's s. 243. If this Court disregards these foundational purposes in its frustration of purpose analysis, the provinces will be left free to mangle the receivership scheme.

On the argument that the special treatment afforded to farmers by the *BIA* must be included in any purposive analysis of s. 243 *BIA*, given that Parliament expressly excluded farmers from involuntary bankruptcy proceedings, one would expect that Parliament would have enacted a similar provision with regard to the appointment of a national receiver under Part XI of the *BIA*. However, there is no such provision in Part XI. In addition, there are stark differences between the federal *Farm Debt Mediation Act* ("*FDMA*") and the *SFSA*, both in their operation and the policy preferences they embody. As a result, the existence of the former cannot be taken as evidence that Parliament intended the *BIA* to coexist with the latter. The scheme of the *FDMA* is quite compatible with the balance struck in s. 243 *BIA*; if the provincial legislation had mirrored the *FDMA*, the conclusion as to frustration of federal purpose would have been different.

Although Part XI of the *BIA* contemplates some degree of interaction and overlap with provincial legislation, the essential question remains whether the operation of Part II of the *SFSA* undermines to a sufficient extent the federal purpose underlying s. 243 *BIA*. Here, if understood in more general terms, the federal purpose is clearly drawn in broad strokes, namely to establish a process for applying for a national receiver that is timely, adaptable in case of emergency and sensitive to the totality of circumstances. If a province wishes to legislate in a way that will affect the federal receivership regime, then it must do so in a manner consistent with that purpose.

In the instant case, the federal purpose has been frustrated by the important obstacles the province has deliberately placed in the way. The notice period in the *SFSA*

auxquels ce régime législatif a donné effet à l'origine. Alors que l'adoption de l'art. 243 de la *LFI* était motivée par la nécessité de prévoir la nomination d'un séquestre national, cette disposition est le fruit d'une évolution graduelle. Les objectifs fondamentaux qui ont animé l'évolution du droit fédéral en matière de mise sous séquestre depuis 1992 doivent être pris en compte si l'on veut dresser un portrait fidèle de l'objet fédéral visé à l'art. 243 actuel. Si notre Cour ignore ces objectifs fondamentaux dans son analyse visant à déterminer s'il y a entrave à la réalisation de l'objet fédéral, les provinces pourront modifier à leur gré le régime de mise sous séquestre.

Au sujet de l'argument voulant qu'il faille, dans toute analyse téléologique de l'art. 243 de la *LFI*, tenir compte du traitement spécial que la *LFI* réserve aux agriculteurs, comme le législateur a expressément soustrait les agriculteurs aux procédures de faillite involontaire, on aurait pu s'attendre à ce qu'il adopte une disposition semblable dans le cas de la nomination d'un séquestre national en vertu de la partie XI de la *LFI*. Or, on ne trouve aucune disposition en ce sens à la partie XI. De plus, il existe des différences marquées entre la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole* (« *LMEA* ») et la *SFSA*, tant en ce qui concerne leurs modalités d'application que les grands principes que chacune incarne. Par conséquent, l'existence de la première ne saurait être considérée comme une preuve que le législateur souhaitait que la *LFI* coexiste avec la seconde. L'économie de la *LMEA* va dans le sens de l'équilibre établi à l'art. 243 de la *LFI*; si la loi provinciale reflétait la *LMEA*, la conclusion quant à l'entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale aurait été différente.

Bien que la partie XI de la *LFI* permette un certain degré d'interaction et de chevauchement avec les lois provinciales, la question essentielle reste, à savoir si l'application de la partie II de la *SFSA* porte suffisamment atteinte aux objectifs fédéraux que vise l'art. 243 de la *LFI*. En l'espèce, si on le conçoit de façon plus générale, cet objet fédéral a manifestement été dessiné à grandes lignes, notamment afin d'instaurer un processus de demande de nomination d'un séquestre national qui soit rapide, qui s'adapte aux situations d'urgence et qui tienne compte de l'ensemble des circonstances. Si une province souhaite légiférer d'une façon susceptible d'avoir une incidence sur le régime fédéral de nomination de séquestre, elle doit le faire d'une manière cohérente avec l'objet fédéral en question.

En l'espèce, il y a eu entrave à la réalisation de l'objet fédéral en raison des obstacles importants que la province a délibérément mis en place. Le délai d'avis prévu à la

is far longer, and is absolute. The *SFSA* also establishes a series of evidentiary hurdles that are incompatible with Parliament's purpose. It is clear that the provincial legislation cannot operate in real time, and is in fact intended to hinder the timely appointment of a receiver, thereby triggering the application of the doctrine of federal paramountcy.

Cases Cited

By Abella and Gascon JJ.

Distinguished: *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; **referred to:** *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793; *R. v. Laba*, [1994] 3 S.C.R. 965; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, [2014] 2 S.C.R. 257; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, 2011 SCC 60, [2011] 3 S.C.R. 635; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Bank of Montreal v. Marcotte*, 2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17; *Edgewater Casino Inc., Re*, 2009 BCCA 40, 265 B.C.A.C. 274; *Transglobal Communications Group Inc., Re*, 2009 ABQB 195, 4 Alta. L.R.

SFSA est beaucoup plus long, et il est absolu. Également, la *SFSA* crée au niveau de la preuve une série d'obstacles incompatibles avec l'objectif du Parlement. Il est évident que la loi provinciale ne peut s'appliquer en temps réel et qu'elle est en fait conçue pour décourager la nomination en temps opportun d'un séquestre. La doctrine de la prépondérance fédérale doit donc s'appliquer.

Jurisprudence

Citée par les juges Abella et Gascon

Distinction d'avec l'arrêt : *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; **arrêts mentionnés :** *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793; *R. c. Laba*, [1994] 3 R.C.S. 965; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, [2014] 2 R.C.S. 257; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17; *Edgewater Casino Inc.,*

(5th) 157; *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123; *Genra Canada Investments Inc. v. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138.

By Côté J. (dissenting)

Century Services Inc. v. Canada (Attorney General), 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193; *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123; *Jacob's Hold Inc. v. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof, S.C. 1992, c. 27, ss. 89, 92.

Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act, S.C. 1997, c. 12, s. 114.

Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Wage Earner Protection Program Act and chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005, Bill C-12, 2nd Sess., 39th Parl., 2007 (assented to December 14, 2007), S.C. 2007, c. 36.

Act to establish the Wage Earner Protection Program Act, to amend the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act and to make consequential amendments to other Acts, Bill C-55, 1st Sess., 38th Parl., 2005 (assented to November 25, 2005), S.C. 2005, c. 47, ss. 30 to 33, 115, 141.

Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, ss. 43 to 46, 47, 48, 72(1), Part XI, 243, 244.

Companies' Creditors Arrangement Act, R.S.C. 1985, c. C-36.

Re, 2009 BCCA 40, 265 B.C.A.C. 274; *Transglobal Communications Group Inc., Re*, 2009 ABQB 195, 4 Alta. L.R. (5th) 157; *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123; *Genra Canada Investments Inc. c. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138.

Citée par la juge Côté (dissidente)

Century Services Inc. c. Canada (Procureur général), 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193; *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123; *Jacob's Hold Inc. c. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(21), 92(13).

Loi édictant la Loi sur le Programme de protection des salariés et modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et d'autres lois en conséquence, projet de loi C-55, 1^{re} sess., 38^e lég., 2005 (sanctionné le 25 novembre 2005), L.C. 2005, c. 47, art. 30 à 33, 115, 141.

Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu, L.C. 1997, c. 12, art. 114.

Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur le Programme de protection des salariés et le chapitre 47 des Lois du Canada (2005), projet de loi C-12, 2^e sess., 39^e lég., 2007 (sanctionné le 14 décembre 2007), L.C. 2007, c. 36.

Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt sur le revenu en conséquence, L.C. 1992, c. 27, art. 89, 92.

Constitution Act, 1867, ss. 91(21), 92(13).
Farm Debt Mediation Act, S.C. 1997, c. 21, ss. 5 to 14, 7(1)(b), 12, 13(1), 14(2), 16, 20(1), 21.
Farm Debt Mediation Regulations, SOR/98-168, s. 3.
Saskatchewan Farm Security Act, S.S. 1988-89, c. S-17.1, Part II, ss. 3, 4, 9 to 22, 11 to 21, 12, 13(a), (b), 18(1), 19, 20.
Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 40.

Authors Cited

Ben-Ishai, Stephanie, and Anthony Duggan, eds. *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law: Bill C-55, Statute c.47 and Beyond*. Markham, Ont.: LexisNexis, 2007.

Bennett, Frank. *Bennett on Receiverships*, 3rd ed. Toronto: Carswell, 2011.

Canada. Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency. *Proposed Bankruptcy Act Amendments: Report of the Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986.

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. IV, 3rd Sess., 34th Parl., October 29, 1991, pp. 4177-78 and 4180.

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 140, No. 128, 1st Sess., 38th Parl., September 29, 2005, p. 8215.

Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations*, No. 7, 3rd Sess., 34th Parl., September 4, 1991, p. 12.

Canada. House of Commons. Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology. *Evidence*, No. 064, 1st Sess., 38th Parl., November 17, 2005, p. 7.

Canada. Industry Canada. Corporate, Insolvency and Competition Law Policy. *Bill C-55: clause by clause analysis* (online: www.ic.gc.ca).

Canada. Industry Canada. Marketplace Framework Policy Branch, Policy Sector. *Report on the Operation and Administration of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act*. Ottawa: Corporate and Insolvency Law Policy Directorate, 2002.

Canada. Industry Canada. Office of the Superintendent of Bankruptcy Canada. *Bill C-12: Clause by Clause Analysis* (online: www.ic.gc.ca).

Loi sur la Cour suprême, L.R.C. 1985, c. S-26, art. 40.
Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 43 à 46, 47, 48, 72(1), partie XI, 243, 244.
Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole, L.C. 1997, c. 21, art. 5 à 14, 7(1)(b), 12, 13(1), 14(2), 16, 20(1), 21.
Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, L.R.C. 1985, c. C-36.
Règlement sur la médiation en matière d'endettement agricole, DORS/98-168, art. 3.
Saskatchewan Farm Security Act, S.S. 1988-89, c. S-17.1, partie II, art. 3, 4, 9 à 22, 11 à 21, 12, 13(a), (b), 18(1), 19, 20.

Doctrine et autres documents cités

Ben-Ishai, Stephanie, and Anthony Duggan, eds. *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law : Bill C-55, Statute c.47 and Beyond*, Markham (Ont.), LexisNexis, 2007.

Bennett, Frank. *Bennett on Receiverships*, 3rd ed., Toronto, Carswell, 2011.

Canada. Bibliothèque du Parlement. Service d'information et de recherche parlementaires. *Projet de loi C-12 : Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des salariés et le chapitre 47 des Lois du Canada (2005)*, Résumé législatif LS-584F, par Marcia Jones, Division du droit et du gouvernement, 14 décembre 2007.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie. *Témoignages*, n° 064, 1^{re} sess., 38^e lég., 17 novembre 2005, p. 7.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. IV, 3^e sess., 34^e lég., 29 octobre 1991, p. 4177-4178 et 4180.

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 140, n° 128, 1^{re} sess., 38^e lég., 29 septembre 2005, p. 8215.

Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Consommateurs et Sociétés et Administration gouvernementale*, n° 7, 3^e sess., 34^e lég., 4 septembre 1991, p. 12.

Canada. Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité. *Propositions d'amendements à la Loi sur la faillite : Rapport du Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Canada. Industrie Canada. Bureau du surintendant des faillites Canada. *Projet de loi C-12 : analyse article par article* (en ligne : www.ic.gc.ca).

- Canada. Industry Canada. Office of the Superintendent of Bankruptcy Canada. *Summary of Legislative Changes: Summary of Key Legislative Changes in Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005, and Chapter 36 of the Statutes of Canada, 2007* (online: www.ic.gc.ca).
- Canada. Library of Parliament. Parliamentary Information and Research Service. *Bill C-12: An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act, the Wage Earner Protection Program Act and Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005*, Legislative Summary LS-584E, by Marcia Jones, Law and Government Division, December 14, 2007.
- Canada. Senate. *Journals of the Senate*, No. 12, 2nd Sess., 37th Parl., October 29, 2002, p. 122.
- Canada. Senate. *Journals of the Senate*, No. 57, 2nd Sess., 37th Parl., May 15, 2003, p. 841.
- Canada. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 2, 2nd Sess., 39th Parl., November 29, 2007, p. 25.
- Canada. Senate. *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 19, 1st Sess., 38th Parl., November 23, 2005, p. 55.
- Canada. Senate. Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. *Debtors and Creditors Sharing the Burden: A Review of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act*. Ottawa: Senate of Canada, 2003.
- Farley, J. M. "A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases" (March 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12 (available on WL Can.).
- Jones, Richard B. "The Evolution of Canadian Restructuring: Challenges for the Rule of Law", in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005*. Toronto: Thomson Carswell, 2006, 481.
- Layh, Donald H. *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law*. Langenburg, Sask.: Twin Valley Books, 2009.
- Myers, Fred. "Justice Farley in Real Time", in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2006*. Toronto: Thomson Carswell, 2007, 19.
- Sarra, Janis P., Geoffrey B. Morawetz and L. W. Houlden. *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act*. Toronto: Carswell, 2015.
- United Nations. Commission on International Trade Law. *Legislative Guide on Insolvency Law*. New York: United Nations, 2005.
- Walton, Luanne A. "Paramountcy: A Distinctly Canadian Solution" (2003-2004), 15 *N.J.C.L.* 335.
- Canada. Industrie Canada. Bureau du surintendant des faillites Canada. *Sommaire des modifications législatives : Sommaire des principales modifications législatives apportées au chapitre 47 des Lois du Canada (2005) et au chapitre 36 des Lois du Canada (2007)* (en ligne : www.ic.gc.ca).
- Canada. Industrie Canada. Direction de l'entreprise, de la concurrence et de l'insolvabilité. *Projet de loi C-55 : analyse article par article* (en ligne : www.ic.gc.ca).
- Canada. Industrie Canada. Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique. *Rapport sur la mise en application de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, Ottawa, Direction des politiques du droit corporatif et de l'insolvabilité, 2002.
- Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. *Les débiteurs et les créanciers doivent se partager le fardeau : Examen de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, Ottawa, Sénat du Canada, 2003.
- Canada. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 2, 2^e sess., 39^e lég., 29 novembre 2007, p. 25.
- Canada. Sénat. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 19, 1^{re} sess., 38^e lég., 23 novembre 2005, p. 55.
- Canada. Sénat. *Journaux du Sénat*, n° 12, 2^e sess., 37^e lég., 29 octobre 2002, p. 122.
- Canada. Sénat. *Journaux du Sénat*, n° 57, 2^e sess., 37^e lég., 15 mai 2003, p. 841.
- Farley, J. M. « A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases » (March 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12 (available on WL Can.).
- Jones, Richard B. « The Evolution of Canadian Restructuring : Challenges for the Rule of Law », in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005*, Toronto, Thomson Carswell, 2006, 481.
- Layh, Donald H. *A Legacy of Protection : The Saskatchewan Farm Security Act : History, Commentary & Case Law*, Langenburg (Sask.), Twin Valley Books, 2009.
- Myers, Fred. « Justice Farley in Real Time », in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2006*, Toronto, Thomson Carswell, 2007, 19.
- Nations Unies. Commission des Nations Unies pour le droit commercial international. *Guide législatif sur le droit de l'insolvabilité*, New York, Nations Unies, 2005.

Wood, Roderick J. *Bankruptcy and Insolvency Law*. Toronto: Irwin Law, 2009.

APPEAL involving a decision of the Saskatchewan Court of Appeal (Richards C.J. and Ottenbreit and Whitmore JJ.A.), 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, 371 D.L.R. (4th) 663, 11 C.B.R. (6th) 245, [2014] 6 W.W.R. 440, 602 W.A.C. 266, [2014] S.J. No. 164 (QL), 2014 CarswellSask 179 (WL Can.), affirming a decision of Rothery J., 2013 SKQB 278, [2013] 12 W.W.R. 176, [2013] S.J. No. 477 (QL), 2013 CarswellSask 531 (WL Can.). The Court of Appeal's conclusion that Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3, is set aside, Côté J. dissenting.

Thomson Irvine and Katherine Roy, for the appellant.

No one appeared for the respondent.

Michael S. Dunn and Daniel Huffaker, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Written submissions only by *R. Richard M. Butler and Jean M. Walters*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Jeffrey M. Lee, Q.C., and *Kristen MacDonald*, for the *amicus curiae*.

The judgment of *Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.* was delivered by

[1] ABELLA AND GASCON JJ. — Prior to 2005, receivership proceedings involving assets in more

Sarra, Janis P., Geoffrey B. Morawetz and L. W. Houlden. The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act, Toronto, Carswell, 2015.

Walton, Luanne A. « Paramouncy : A Distinctly Canadian Solution » (2003-2004), 15 *R.N.D.C.* 335.

Wood, Roderick J. *Bankruptcy and Insolvency Law*, Toronto, Irwin Law, 2009.

POURVOI concernant une décision de la Cour d'appel de la Saskatchewan (le juge en chef Richards et les juges Ottenbreit et Whitmore), 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, 371 D.L.R. (4th) 663, 11 C.B.R. (6th) 245, [2014] 6 W.W.R. 440, 602 W.A.C. 266, [2014] S.J. No. 164 (QL), 2014 CarswellSask 179 (WL Can.), qui a confirmé une décision de la juge Rothery, 2013 SKQB 278, [2013] 12 W.W.R. 176, [2013] S.J. No. 477 (QL), 2013 CarswellSask 531 (WL Can.). La conclusion de la Cour d'appel, selon laquelle la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, est constitutionnellement inopérante lorsqu'une demande de nomination d'un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3, est infirmée, la juge Côté est dissidente.

Thomson Irvine et Katherine Roy, pour l'appellant.

Personne n'a comparu pour l'intimée.

Michael S. Dunn et Daniel Huffaker, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Argumentation écrite seulement par *R. Richard M. Butler et Jean M. Walters*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Jeffrey M. Lee, c.r., et *Kristen MacDonald*, pour l'*amicus curiae*.

Version française du jugement des juges *Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon* rendu par

[1] LES JUGES ABELLA ET GASCON — Avant 2005, la nécessité de nommer différents séquestres dans

than one province were complicated by the simultaneous appointment of different receivers in different jurisdictions. Because of the inefficiency resulting from this multiplicity of proceedings, the federal government amended its bankruptcy legislation to permit their consolidation through the appointment of a national receiver. This appeal involves a constitutional challenge to provincial farm legislation on the grounds that it conflicts with this national receivership regime. For the reasons that follow, we see no such conflict.

Background

[2] Lemare Lake Logging Ltd., a secured creditor, brought an application pursuant to s. 243(1) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (*BIA*), for the appointment of a receiver over substantially all of the assets except livestock of its debtor, 3L Cattle Company Ltd., a “farmer” within the meaning of *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (*SFSA*). 3L Cattle contested the appointment and argued that Lemare Lake had to comply with Part II of the *SFSA* before seeking the appointment of a receiver under s. 243(1).

[3] Part II of the *SFSA* provides that, before starting an action with respect to farm land, a creditor must serve a “notice of intention”, engage in mandatory mediation, and prove that the debtor has no reasonable possibility of meeting its obligations or is not making a sincere and reasonable effort to meet its obligations. This includes an action for a receivership order pursuant to s. 243(1) of the *BIA*.

[4] Lemare Lake argued that the doctrine of paramountcy rendered certain provisions of the *SFSA* constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA*.

différents ressorts compliquait le déroulement des procédures de mise sous séquestre relatives à des biens se trouvant dans plus d’une province. En raison de l’inefficacité découlant de cette multiplicité de procédures, le gouvernement fédéral a modifié sa législation en matière de faillite afin de favoriser leur regroupement par le biais de la nomination d’un séquestre national. Ce pourvoi concerne une contestation constitutionnelle d’une loi provinciale relative aux terres agricoles au motif qu’elle entre en conflit avec ce régime de séquestre national. Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’avis qu’il n’y a pas de conflit.

Contexte

[2] Lemare Lake Logging Ltd., une créancière garantie, a demandé au tribunal, en application du par. 243(1) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (*LFI*), de nommer un séquestre à l’égard de la quasi-totalité de l’actif (à l’exclusion du bétail) de son débiteur, 3L Cattle Company Ltd., un [TRADUCTION] « agriculteur » au sens de la *Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (*SFSA*). 3L Cattle a contesté cette demande, soutenant que Lemare Lake devait se conformer à la partie II de la *SFSA* avant de demander la nomination d’un séquestre aux termes du par. 243(1).

[3] Selon la partie II de la *SFSA*, avant d’intenter une action à l’égard d’une terre agricole, un créancier est tenu de signifier un [TRADUCTION] « avis d’intention », de participer à un processus de médiation obligatoire et de démontrer qu’il n’existe aucune possibilité raisonnable que le débiteur s’acquitte de ses obligations, ou que celui-ci ne déploie aucun effort sincère et raisonnable pour s’acquitter de ses obligations. Ces mesures s’imposent aussi dans le cas d’une demande d’ordonnance de mise sous séquestre fondée sur le par. 243(1) de la *LFI*.

[4] Lemare Lake a plaidé que la doctrine de la prépondérance fédérale rendait certaines dispositions de la *SFSA* constitutionnellement inopérantes lorsqu’une demande visant la nomination d’un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *LFI*.

[5] Lemare Lake and 3L Cattle were incorporated by David Dutcyvich in the 1980s. As a result of disagreements beginning in January 2010 between Mr. Dutcyvich and his two sons, the businesses were restructured, with Mr. Dutcyvich retaining the sole interest in 3L Cattle, and his two sons retaining the sole interest in Lemare Lake.

[6] In connection with the restructuring, 3L Cattle assumed the primary obligation to repay a loan of \$10 million to Concentra Financial Services Association. Lemare Lake, however, remained contingently liable for the debt. By written agreement dated December 21, 2010, 3L Cattle indemnified Lemare Lake from any liability in respect of the Concentra loan.

[7] To secure the payment and performance of its obligations to Lemare Lake, 3L Cattle gave Lemare Lake a mortgage dated January 21, 2011 in respect of its interest in 120 parcels of land in Saskatchewan, and a security interest in all non-inventory goods and equipment of 3L Cattle, including machinery, fixtures and tools, by means of a security agreement dated January 19, 2011.

[8] When 3L Cattle failed to repay the Concentra loan when it became due on January 29, 2013, Concentra sought repayment from both 3L Cattle and Lemare Lake. In turn, Lemare Lake, which was experiencing its own financial problems and had secured a protection order under the *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36, attempted to realize on its security over 3L Cattle's assets. It accordingly applied to the Saskatchewan Court of Queen's Bench for the appointment of a national receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA* over substantially all of the assets of 3L Cattle, except livestock.

[9] 3L Cattle argued that because it was a "farmer" within the meaning of the *SFSA*, Lemare Lake had to comply with Part II of the *SFSA* before applying for the appointment of a national receiver. Part II

[5] Lemare Lake et 3L Cattle ont été constituées en société par David Dutcyvich dans les années 1980. À la suite de différends survenus entre M. Dutcyvich et ses deux fils à partir de janvier 2010, les entreprises ont fait l'objet d'une restructuration. M. Dutcyvich a conservé un intérêt unique dans la société 3L Cattle, alors que ses deux fils ont conservé un intérêt unique dans la société Lemare Lake.

[6] Dans le cadre de la restructuration, 3L Cattle s'est engagée principalement à rembourser à Concentra Financial Services Association un emprunt de 10 millions de dollars. Lemare Lake demeurerait toutefois éventuellement responsable de la dette. Aux termes d'une entente écrite en date du 21 décembre 2010, 3L Cattle s'est engagée à indemniser Lemare Lake pour toute responsabilité à l'égard du prêt obtenu de Concentra.

[7] Afin de garantir le paiement et l'exécution de ses obligations envers Lemare Lake, 3L Cattle lui a consenti, le 21 janvier 2011, une hypothèque grevant ses droits sur 120 parcelles de terrain situées en Saskatchewan, ainsi qu'une garantie à l'égard de la totalité de ses biens, autres que les stocks, et de son équipement, notamment le matériel, les accessoires fixes et les outils, au moyen d'un contrat de garantie daté du 19 janvier 2011.

[8] Lorsque 3L Cattle a fait défaut de rembourser le prêt consenti par Concentra à son échéance, le 29 janvier 2013, Concentra a demandé à 3L Cattle et Lemare Lake de la rembourser. Cette dernière, qui éprouvait elle-même des difficultés financières et avait obtenu une ordonnance de protection en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, c. C-36, a tenté de réaliser sa garantie sur les actifs de 3L Cattle. Elle a donc demandé à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan de nommer, en application du par. 243(1) de la *LFI*, un séquestre national à l'égard de la quasi-totalité de l'actif de 3L Cattle, à l'exclusion du bétail.

[9] 3L Cattle a plaidé que, parce qu'elle était un « agriculteur » au sens de la *SFSA*, Lemare Lake devait se conformer à la partie II de la *SFSA* avant de demander la nomination d'un séquestre national. La

requires, in part, that before commencing an action with respect to farm land, a person must submit a notice of intention, await the expiry of a 150-day notice period, and engage in a mandatory review and mediation process.

[10] The chambers judge found that the provisions in Part II of the *SFSA* did not conflict with s. 243(1) of the *BIA* and dismissed Lemare Lake's application: [2013] 12 W.W.R. 176. She found no operational conflict between the federal and provincial legislation, because a secured creditor can comply with both the federal and provincial legislation by obtaining a court order under the *SFSA* permitting it to commence an action before applying for the appointment of a receiver under s. 243(1) of the *BIA*. Nor did she find any conflict in purpose. In her view, the purpose of s. 243(1) was to allow for the appointment of a national receiver, a purpose that was not frustrated by compliance with Part II of the *SFSA*. This means that a secured creditor must comply with the provisions of Part II of the *SFSA* before making an application pursuant to s. 243(1) of the *BIA*, which Lemare Lake had failed to do. The chambers judge's alternative view was that even if she had found Part II of the *SFSA* to be inoperative, she would not have appointed a receiver.

[11] The Court of Appeal dismissed Lemare Lake's appeal, agreeing with the chambers judge that a receiver should not be appointed: (2014), 433 Sask. R. 266. Nevertheless, although it was not necessary to do so in view of its conclusions on the merits of appointing a receiver, the Court of Appeal addressed the constitutional argument, not only because it had been fully argued, but because it would likely arise in the future.

[12] The Court of Appeal agreed with the chambers judge that there was no operational conflict between the federal and provincial statutes: a creditor could comply with both statutes by obtaining an order pursuant to the *SFSA* before asking to have

partie II de la *SFSA* prévoit notamment que, avant d'intenter une action à l'égard d'une terre agricole, le demandeur doit donner un avis d'intention, attendre l'expiration du délai d'avis de 150 jours et participer à un processus obligatoire d'examen et de médiation.

[10] La juge en cabinet a conclu qu'il n'y avait pas de conflit entre les dispositions de la partie II de la *SFSA* et le par. 243(1) de la *LFI* et a rejeté la demande de Lemare Lake : [2013] 12 W.W.R. 176. À son avis, il n'y avait aucun conflit d'application entre les lois fédérale et provinciale parce qu'un créancier garanti peut se conformer aux deux lois en obtenant, sous le régime de la *SFSA*, une ordonnance lui permettant d'introduire une action avant de demander la nomination d'un séquestre en application du par. 243(1) de la *LFI*. En outre, la juge a conclu qu'il n'y avait pas non plus d'entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale. Selon elle, le par. 243(1) avait pour objet de permettre la nomination d'un séquestre national, et le respect de la partie II de la *SFSA* n'empêchait pas la réalisation de cet objet. Cela signifie qu'un créancier garanti doit se conformer aux dispositions de la partie II de la *SFSA* avant de présenter une demande en application du par. 243(1) de la *LFI*, ce que Lemare Lake n'avait pas fait. Subsidiairement, la juge a estimé que, même si elle avait été d'avis que la partie II de la *SFSA* était inopérante, elle n'aurait pas nommé un séquestre.

[11] La Cour d'appel a rejeté l'appel de Lemare Lake et s'est dite d'avis, comme la juge en cabinet, qu'il n'y avait pas lieu de nommer un séquestre : (2014), 433 Sask. R. 266. Néanmoins, même si ce n'était pas nécessaire compte tenu de ses conclusions sur l'opportunité de nommer un séquestre, la Cour d'appel a examiné l'argument constitutionnel, non seulement parce qu'il avait fait l'objet d'un débat exhaustif, mais aussi parce que la question pourrait être soulevée de nouveau devant les tribunaux.

[12] La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la juge en cabinet pour conclure qu'il n'y avait pas de conflit d'application entre les lois fédérale et provinciale : un créancier pourrait se conformer aux deux lois en obtenant une ordonnance en vertu de la *SFSA*

a national receiver appointed under the *BIA*. It disagreed, however, about whether Part II of the *SFSA* frustrated the purpose of s. 243(1) of the *BIA*, stating:

. . . Part II of the *SFSA* would undermine or frustrate the purpose of s. 243 of the *BIA* in at least two significant ways. First, Part II would dramatically displace the ten-day delay contemplated by the *BIA* by obliging a creditor like Lemare Lake to wait *at least* 150 days before applying for a receivership order. . . .

Second, Part II of the *SFSA* would effectively layer on new criteria for the granting of a receivership order under the *BIA*. [Emphasis added in original; paras. 55-56.]

In the Court of Appeal's view, the purpose of s. 243 was not only to authorize the appointment of national receivers, it was to ensure that such receivers be able to act effectively in the context in which they are appointed — insolvency — where events move quickly and proceedings are time-sensitive. It accordingly concluded that “Part II of the *SFSA* is inoperative in circumstances where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA*”: para. 67.

[13] The Attorney General for Saskatchewan was granted leave to appeal to this Court. Subsequent to the decision of the Court of Appeal, however, Lemare Lake and 3L Cattle settled their dispute. The Court appointed former counsel for Lemare Lake as *amicus curiae* to respond to the submissions of the Attorney General. *Amicus* was content to have the matter heard by this Court despite its mootness. In our view, the ongoing importance of resolving this issue in Saskatchewan supports our deciding this appeal: see *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at pp. 353 and 358-63; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793, at p. 806. Moreover, it is worth noting that this is an appeal from the reasons, not the disposition, of the Court of Appeal, which is fully authorized by s. 40

avant de demander la nomination d'un séquestre national aux termes de la *LFI*. La Cour d'appel a cependant dit être en désaccord avec la juge quant à savoir si la partie II de la *SFSA* entravait la réalisation de l'objet du par. 243(1) de la *LFI*. La Cour d'appel a donc affirmé ce qui suit :

[TRADUCTION] . . . la partie II de la *SFSA* minerait l'objet de l'art. 243 de la *LFI* ou entraverait sa réalisation, au moins à deux égards importants. Premièrement, la partie II aurait pour effet de repousser de beaucoup le délai de 10 jours prévu par la *LFI* en obligeant un créancier comme Lemare Lake à attendre *au moins* 150 jours avant de demander une ordonnance de mise sous séquestre. . . .

Deuxièmement, la partie II de la *SFSA* aurait concrètement pour effet d'imposer de nouveaux critères pour accorder une ordonnance de mise sous séquestre aux termes de la *LFI*. [En italique dans l'original; par. 55-56.]

Selon la Cour d'appel, l'art. 243 de la *LFI* avait pour objet non seulement de permettre la nomination d'un séquestre national, mais aussi de veiller à ce que celui-ci soit en mesure d'agir efficacement, compte tenu du contexte de sa nomination — l'insolvabilité —, alors que les événements évoluent rapidement et que les procédures sont assujetties à des contraintes de temps. La cour a donc conclu que « la partie II de la *SFSA* est inopérante dans le cas d'une demande de nomination d'un séquestre présentée en application du par. 243(1) de la *LFI* » : par. 67.

[13] Le procureur général de la Saskatchewan a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant notre Cour. À la suite de la décision de la Cour d'appel, Lemare Lake et 3L Cattle ont toutefois réglé leur différend. La Cour a désigné l'ancien avocat de Lemare Lake à titre d'*amicus curiae* afin qu'il réponde aux observations présentées par le procureur général. L'*amicus curiae* ne s'est pas opposé à ce que notre Cour entende l'affaire malgré son caractère théorique. À notre avis, l'importance que cette question continue de revêtir en Saskatchewan vient appuyer notre décision de trancher le présent pourvoi : voir *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, p. 353 et 358-363; *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, p. 806. De plus, il convient de noter que l'appel est

of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26: see *R. v. Laba*, [1994] 3 S.C.R. 965. Neither the Attorney General of Canada nor the Superintendent of Bankruptcy intervened.

[14] Before this Court, the submissions were focussed on whether ss. 9 to 22 in Part II of the *SFSA* are constitutionally inoperative when an application is made to appoint a national receiver under s. 243(1) of the *BIA* by reason of the doctrine of paramountcy. For the following reasons, we agree with the chambers judge that there is no conflict, and therefore that ss. 9 to 22 of the *SFSA* are not constitutionally inoperable.

Analysis

[15] The guiding mantra of the paramountcy analysis is that “where there is an inconsistency between validly enacted but overlapping provincial and federal legislation, the provincial legislation is inoperative to the extent of the inconsistency”: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, at para. 11; see also *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at para. 98; Luanne A. Walton, “Paramountcy: A Distinctly Canadian Solution” (2003-2004), 15 *N.J.C.L.* 335, at p. 335.

[16] The first step in the analysis is to determine whether the federal and provincial laws are validly enacted. This requires looking at the pith and substance of the legislation to determine whether the matter comes within the jurisdiction of the enacting legislature. Assuming both laws are validly enacted, the second step requires consideration of whether any overlap between the two laws constitutes a conflict sufficient to render the provincial law inoperative. A provincial law will be deemed to be inoperative to the extent that it conflicts with or is inconsistent with the federal law: see *Tsilhqot’in Nation v. British Columbia*, [2014] 2 S.C.R. 257, at paras. 128-30; *Canadian Western Bank v. Alberta*, [2007] 2 S.C.R. 3, at paras. 25-26 and 32.

formé contre les motifs, et non contre le dispositif, de la décision de la Cour d’appel, ce que permet pleinement l’art. 40 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, c. S-26 : voir *R. c. Laba*, [1994] 3 R.C.S. 965. Ni le procureur général du Canada ni le surintendant des faillites ne sont intervenus.

[14] Devant notre Cour, les observations ont essentiellement porté sur la question de savoir si, en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale, les art. 9 à 22 figurant dans la partie II de la *SFSA* sont constitutionnellement inopérants lorsque la nomination d’un séquestre national est demandée en application du par. 243(1) de la *LFI*. Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’accord avec la juge en cabinet pour dire qu’il n’y a aucun conflit, et en conséquence, que les art. 9 à 22 de la *SFSA* ne sont pas constitutionnellement inapplicables.

Analyse

[15] Selon le mantra invoqué pour l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, « en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale qui sont validement adoptées, mais qui se chevauchent, la loi provinciale devient inopérante dans la mesure de l’incompatibilité » : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 11; voir également *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 98; Luanne A. Walton, « Paramountcy : A Distinctly Canadian Solution » (2003-2004), 15 *R.N.D.C.* 335, p. 335.

[16] La première étape de l’analyse consiste à déterminer si la loi provinciale et la loi fédérale sont validement adoptées. Il faut examiner le caractère véritable de la loi afin de déterminer si la matière visée relève de la compétence du législateur qui l’a adoptée. Si les deux lois ont été validement adoptées, il faut ensuite déterminer si le chevauchement qui existe entre elles constitue un conflit suffisamment grave pour rendre inopérante la loi provinciale. Une loi provinciale sera réputée inopérante dans la mesure du conflit ou de l’incompatibilité avec la loi fédérale : voir *Nation Tsilhqot’in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 R.C.S. 257, par. 128-130; *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 25-26 et 32.

[17] Two kinds of conflict are at play: (1) an *operational conflict*, where compliance with both the federal and provincial law is impossible; and (2) *frustration of purpose*, where the provincial law thwarts the purpose of the federal law (*Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 S.C.R. 536 (COPA), at para. 64; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at paras. 11-12; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, [2011] 3 S.C.R. 635, at para. 17; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, [2013] 3 S.C.R. 53, at paras. 68-69; *Bank of Montreal v. Marcotte*, [2014] 2 S.C.R. 725, at para. 80).

[18] The operational conflict branch of the paramountcy doctrine requires that there be “actual conflict” between the federal and provincial legislation, that is, “the same citizens are being told to do inconsistent things”: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191. Stated otherwise, operational conflict arises “where one enactment says ‘yes’ and the other says ‘no’, such that ‘compliance with one is defiance of the other’”: COPA, at para. 64, citing *Multiple Access Ltd.*, at p. 191; see also *Ryan Estate*, at para. 68; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at para. 11. In *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, for example, an order granting leave to commence foreclosure proceedings under provincial legislation in circumstances where a stay had been granted under a federal statute, was found to be operationally inconsistent because the order made under the provincial statute purported to authorize the very litigation that the federal stay prohibited: paras. 39-42.

[19] Under the second branch of the paramountcy analysis, provincial legislation will be found to be inoperative when it frustrates the purpose of a federal law: *Canadian Western Bank*, at para. 73. In *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, for example, this Court held that provincial legislation prohibiting non-lawyers from practising law for a fee before a tribunal, conflicted

[17] Deux types de conflit sont en jeu : (1) un *conflit d’application*, lorsqu’il est impossible de respecter simultanément la loi fédérale et la loi provinciale; et (2) une *incompatibilité d’objet*, lorsque la loi provinciale entrave la réalisation de l’objet de la loi fédérale (*Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, [2010] 2 R.C.S. 536 (COPA), par. 64; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 11-12; *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, [2011] 3 R.C.S. 635, par. 17; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 68-69; *Banque de Montréal c. Marcotte*, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 80).

[18] Le volet relatif au conflit d’application de la doctrine de la prépondérance requiert l’existence d’un « conflit véritable » entre la loi fédérale et la loi provinciale, c’est-à-dire qu’« on demande aux mêmes citoyens d’accomplir des actes incompatibles » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191. Autrement dit, le conflit d’application survient lorsqu’« une loi dit “oui” et l’autre dit “non”, de sorte que “l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre” » : COPA, par. 64, citant *Multiple Access Ltd.*, p. 191; voir également *Ryan (Succession)*, par. 68; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 11. Par exemple, dans *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, une ordonnance accordait l’autorisation d’intenter une action en foreclosure en vertu d’une loi provinciale alors qu’une suspension des recours avait été décrétée en vertu d’une loi fédérale. La Cour a conclu à l’incompatibilité opérationnelle parce que l’ordonnance rendue en vertu de la loi provinciale visait à autoriser le litige même que la suspension ordonnée conformément à la loi fédérale interdisait : par. 39-42.

[19] Selon le deuxième volet de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, la loi provinciale sera jugée inopérante lorsqu’elle entrave la réalisation de l’objet d’une loi fédérale : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 73. Dans *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, par exemple, notre Cour a statué qu’il existait un conflit entre une loi provinciale interdisant aux

with federal legislation providing that a non-lawyer could represent a party before the Immigration and Refugee Board, even for a fee. Acknowledging that dual compliance was not strictly impossible because a person could either join the Law Society or not charge a fee, the Court nonetheless found the provincial law to be “contrary to Parliament’s purpose”: para. 72.

[20] Significantly, against the background of the two paramountcy paradigms of operational conflict and frustration of purpose, this Court cautioned in *Canadian Western Bank* that “[t]he fact that Parliament has legislated in respect of a matter does not lead to the presumption that in so doing it intended to rule out any possible provincial action in respect of that subject”: para. 74. The fundamental rule of constitutional interpretation is, instead, that “[w]hen a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to another applicable construction which would bring about a conflict between the two statutes”: *Canadian Western Bank*, at para. 75, citing *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at p. 356; see also *Ryan Estate*, at para. 69.

[21] Given the guiding principle of cooperative federalism, paramountcy must be narrowly construed. Whether under the operational conflict or the frustration of federal purpose branches of the paramountcy analysis, courts must take a “restrained approach”, and harmonious interpretations of federal and provincial legislation should be favoured over interpretations that result in incompatibility: *Reference re Securities Act*, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 59-60, citing *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 18, per Dickson C.J. (concurring); see also *Canadian Western Bank*, at paras. 37 and 75.

non-avocats d’exercer le droit devant un tribunal moyennant rétribution, et la loi fédérale autorisant des non-avocats à représenter une partie devant la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, et ce même contre rémunération. Tout en reconnaissant que le respect de ces deux lois n’était pas absolument impossible puisqu’une personne pouvait devenir membre du Barreau ou renoncer à une rétribution, la Cour a néanmoins conclu que la loi provinciale allait « à l’encontre de l’intention du Parlement » : par. 72.

[20] Fait important à signaler, après avoir exposé les deux paradigmes de la doctrine de la prépondérance, le conflit d’application et l’entrave à la réalisation de l’objet d’une loi fédérale, la Cour a précisé dans *Banque canadienne de l’Ouest* que « [l]e fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière n’entraîne pas la présomption qu’il a voulu, par là, exclure toute possibilité d’intervention provinciale sur le sujet » : par. 74. La règle d’interprétation constitutionnelle fondamentale veut plutôt que « [c]haque fois qu’on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu’elle n’entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 75, citant *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, p. 356; voir également *Ryan (Succession)*, par. 69.

[21] Compte tenu du principe directeur du fédéralisme coopératif, la doctrine de la prépondérance doit recevoir une interprétation restrictive. Que l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance porte sur le conflit d’application ou sur l’entrave à l’objet d’une loi fédérale, les tribunaux doivent adopter une « approche restrictive » et donner aux lois provinciale et fédérale une interprétation harmonieuse plutôt qu’une interprétation qui donne lieu à une incompatibilité : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 59-60, citant *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 18, le juge en chef Dickson (motifs concordants); voir également *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37 et 75.

[22] Constitutional doctrine should give due weight to the principle of cooperative federalism: *Canadian Western Bank*, at para. 24. This principle allows for some interplay, and indeed overlap, between both federal and provincial legislation: see *OPSEU*, at p. 18; see also *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 669; *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, at para. 18. Cooperative federalism accordingly “normally favours — except where there is an actual conflict — the application of valid rules adopted by governments at both levels as opposed to favouring a principle of relative inapplicability designed to protect powers assigned exclusively to the federal government or to the provinces”: *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 118, per Deschamps J. (dissenting).

[23] While the principle of cooperative federalism cannot be seen as imposing limits on the otherwise valid exercise of legislative competence, it may be invoked to “facilitate interlocking federal and provincial legislative schemes and to avoid unnecessary constraints on provincial legislative action”: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, [2015] 1 S.C.R. 693, at paras. 17-19. In line with this principle, absent clear evidence that Parliament intended a broader statutory purpose, courts should avoid an expansive interpretation of the purpose of federal legislation which will bring it into conflict with provincial legislation. As this Court said in *Marcotte*, “care must be taken not to give too broad a scope to paramountcy on the basis of frustration of federal purpose”: para. 72; see also *Canadian Western Bank*, at para. 74. This means that the purpose of federal legislation should not be artificially broadened beyond its intended scope. To improperly broaden the intended purpose of a federal enactment is inconsistent with the principle of cooperative federalism. At some point in the future, it may be argued that the two branches of the paramountcy test are no longer analytically necessary or useful, but that is a question for another day.

[22] Les doctrines constitutionnelles doivent accorder au principe du fédéralisme coopératif toute la place qui lui revient : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 24. Ce principe permet une certaine interaction, et même le chevauchement, entre les lois fédérales et provinciales : voir *SEFPO*, p. 18; voir également *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 669; *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, par. 18. Par conséquent, « sauf conflit réel, le fédéralisme coopératif favorise normalement l'application des normes valides édictées par les deux ordres de gouvernement plutôt que le recours à un principe d'inapplicabilité relative visant à protéger les compétences exclusives attribuées au fédéral ou aux provinces » : *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 118, la juge Deschamps (dissidente).

[23] Bien que l'on ne puisse considérer que le principe du fédéralisme coopératif impose des limites à l'exercice par ailleurs valide de la compétence législative, ce principe peut être invoqué « pour faciliter l'intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l'imposition de contraintes inutiles aux interventions législatives provinciales » : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 17-19. Conformément à ce principe, en l'absence d'une preuve claire de l'intention du législateur d'élargir l'objectif de la loi, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à l'objet de la loi fédérale une interprétation large qui aboutira à un conflit avec la loi provinciale. Ainsi que l'a affirmé la Cour dans l'arrêt *Marcotte*, « il faut prendre garde de ne pas conférer à cette doctrine une portée trop large dès qu'il y a entrave à l'objectif fédéral » : par. 72; voir également *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 74. Ainsi, il ne faut pas étendre artificiellement la portée de l'objet de la loi fédérale au-delà de la portée que le législateur entendait lui donner. L'élargissement indu de l'objet que vise une loi fédérale est incompatible avec le principe du fédéralisme coopératif. D'aucuns pourraient éventuellement faire valoir que les deux volets de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance ne sont plus nécessaires ou utiles au plan analytique, mais nous ne sommes pas saisis de cette question dans le cadre de ce pourvoi.

[24] The litigation in this case proceeded on the assumption that s. 243 of the *BIA* and Part II of the *SFSA* were validly enacted. Section 243 of the *BIA* falls within Parliament's exclusive power to enact laws in relation to bankruptcy and insolvency, while Part II of the *SFSA* falls within Saskatchewan's power to enact laws in relation to property and civil rights: *Constitution Act, 1867*, ss. 91(21) and 92(13).

[25] The parties essentially accepted the conclusion of the chambers judge and the Court of Appeal about the absence of operational conflict because it is possible to comply with both statutes by obtaining an order under the *SFSA* before seeking the appointment of a receiver under s. 243 of the *BIA*. The creditor can comply with both laws by observing the longer periods required by provincial law. In that regard, the federal law is permissive and the provincial law, more restrictive. This has been regularly considered not to constitute an operational conflict: *Ryan Estate*, at para. 76; *COPA*, at para. 65; *Canadian Western Bank*, at para. 100; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at paras. 22-24; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, at para. 35; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 964. The issue before this Court therefore centres on whether the Court of Appeal was right to conclude that the provincial legislation frustrates the purpose of the federal legislation.

[26] To prove that provincial legislation frustrates the purpose of a federal enactment, the party relying on the doctrine "must first establish the purpose of the relevant federal statute, and then prove that the provincial legislation is incompatible with this purpose": *COPA*, at para. 66; *Marcotte*, at para. 73; see also *Canadian Western Bank*, at para. 75; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 S.C.R. 86, at para. 77. Clear proof of purpose is required: *COPA*, at para. 68. The burden a party faces in successfully invoking paramountcy is accordingly a high one; provincial legislation restricting the scope of permissive federal legislation

[24] En l'espèce, on a tenu pour acquis que l'art. 243 de la *LFI* et la partie II de la *SFSA* avaient été validement adoptés. L'article 243 de la *LFI* relève du pouvoir exclusif du Parlement de légiférer en matière de banqueroute et de faillite, alors que la partie II de la *SFSA* relève du pouvoir de la province de la Saskatchewan de légiférer en matière de propriété et de droits civils : *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(21) et 92(13).

[25] Les parties ont accepté pour l'essentiel les conclusions de la juge en cabinet et de la Cour d'appel quant à l'absence de conflit d'application, parce qu'il est possible pour une personne de se conformer aux deux lois en obtenant une ordonnance en application de la *SFSA* avant de demander la nomination d'un séquestre en vertu de l'art. 243 de la *LFI*. Le créancier peut se conformer aux deux lois en observant les périodes plus longues que prescrit la loi provinciale. À cet égard, la loi fédérale est permissive alors que la loi provinciale est plus restrictive. La Cour a régulièrement considéré que cela ne constituait pas un conflit d'application : *Ryan (Succession)*, par. 76; *COPA*, par. 65; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 100; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 22-24; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 35; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 964. Notre Cour est donc appelée à trancher la seule question de savoir si la Cour d'appel a eu raison de conclure que la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

[26] Afin de prouver que la loi provinciale entrave la réalisation de l'objet d'une loi fédérale, la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance « doit d'abord établir l'objet de la loi fédérale pertinente et ensuite prouver que la loi provinciale est incompatible avec cet objet » : *COPA*, par. 66; *Marcotte*, par. 73; voir également *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 75; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 77. Il faut une preuve claire de l'objet : *COPA*, par. 68. Le fardeau incombant à la partie qui invoque la doctrine de la prépondérance est par conséquent élevé; une loi provinciale qui restreint la portée d'une

is insufficient on its own: *COPA*, at para. 66; see also *Ryan Estate*, at para. 69.

[27] And, as previously noted, paramountcy must be applied with restraint. In the absence of “very clear” statutory language to the contrary, courts should not presume that Parliament intended to “occupy the field” and render inoperative provincial legislation in relation to the subject: *Canadian Western Bank*, at para. 74, citing *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, at para. 21. As this Court explained in advocating a similar restrained approach to inter-jurisdictional immunity in *Canadian Western Bank*, at para. 37:

The “dominant tide” [of allowing for a fair amount of interplay and indeed overlap between federal and provincial powers] finds its principled underpinning in the concern that a court should favour, where possible, the ordinary operation of statutes enacted by *both* levels of government. In the absence of conflicting enactments of the other level of government, the Court should avoid blocking the application of measures which are taken to be enacted in furtherance of the public interest. Professor Paul Weiler wrote over 30 years ago that

the court should refuse to try to protect alleged, but as yet unoccupied, enclaves of governmental power against the intrusions of another representative legislature which has ventured into the area. Instead, the court should try to restrict itself to the lesser but still important role of interpreting statutes of different jurisdictions in the same area, in order to avoid conflict, and applying a doctrine of paramountcy in the few situations which are left.

(“The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism” (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, at p. 308) [Emphasis in original.]

[28] It is in light of the above principles that we turn to the federal and provincial provisions at issue.

[29] Section 243(1) is found in Part XI of the *BIA*, dealing with secured creditors and receivers. It authorizes a court, upon the application of a secured

loi fédérale permissive ne suffit pas en soi pour établir une entrave : *COPA*, par. 66; voir également *Ryan (Succession)*, par. 69.

[27] En outre, comme nous l’avons vu, la doctrine de la prépondérance doit être appliquée avec retenue. En l’absence d’un texte législatif « clair à cet effet », les tribunaux ne devraient pas supposer que le Parlement entendait « occuper tout le champ » et rendre inopérante la loi provinciale en la matière : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 74, citant *Rothmans, Benson & Hedges Inc.*, par. 21. Comme la Cour l’a expliqué en préconisant une telle retenue à l’égard de l’exclusivité des compétences dans *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37 :

Le fondement logique du « courant dominant » [qui permet passablement d’interaction et même de chevauchement en ce qui concerne les pouvoirs fédéraux et provinciaux] tient à la volonté que les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l’application régulière des lois édictées par *les deux* ordres de gouvernement. En l’absence de textes législatifs conflictuels de la part de l’autre ordre de gouvernement, la Cour devrait éviter d’empêcher l’application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l’intérêt public. Le professeur Paul Weiler a écrit ce qui suit il y a plus de 30 ans :

[TRADUCTION] [L]a cour devrait refuser d’essayer de protéger les possibles enclaves, encore inoccupées, du pouvoir gouvernemental contre les ingérences d’une autre assemblée législative représentative qui s’est aventurée dans le domaine. La cour devrait plutôt chercher à s’en tenir au rôle plus modeste, mais néanmoins important qui consiste à interpréter les lois édictées par les différents ressorts dans un même domaine, dans un but d’éviter les conflits, et à appliquer la doctrine de la prépondérance dans les rares cas qui restent.

(« The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism » (1973), 23 *U.T.L.J.* 307, p. 308) [En italique dans l’original.]

[28] C’est au regard des principes énoncés ci-dessus que nous examinons les dispositions de la loi fédérale et de la loi provinciale en cause.

[29] Le paragraphe 243(1) se trouve dans la partie XI de la *LFI*, qui porte sur les créanciers garantis et les séquestres. Il permet au tribunal, sur demande

creditor, to appoint a receiver where such appointment is “just or convenient”:

243. (1) Subject to subsection (1.1), on application by a secured creditor, a court may appoint a receiver to do any or all of the following if it considers it to be just or convenient to do so:

- (a) take possession of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent person or bankrupt that was acquired for or used in relation to a business carried on by the insolvent person or bankrupt;
- (b) exercise any control that the court considers advisable over that property and over the insolvent person’s or bankrupt’s business; or
- (c) take any other action that the court considers advisable.

[30] In s. 243, courts are given the authority to appoint a receiver with the power to act nationally, thereby eliminating the need to apply to courts in multiple jurisdictions for the appointment of a receiver.

[31] Under s. 244(1), a secured creditor who intends to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent debtor that was acquired for, or used in relation to, a business carried on by the insolvent person, is generally required to send a notice of that intention to the insolvent person. Section 243(1.1) states that, where notice is to be sent under s. 244(1), the appointment of a national receiver cannot be made before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice:

(1.1) In the case of an insolvent person in respect of whose property a notice is to be sent under subsection 244(1), the court may not appoint a receiver under subsection (1) before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice unless

- (a) the insolvent person consents to an earlier enforcement under subsection 244(2); or
- (b) the court considers it appropriate to appoint a receiver before then.

d’un créancier garanti, de nommer un séquestre s’il est convaincu que cela est « juste ou opportun » :

243. (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), sur demande d’un créancier garanti, le tribunal peut, s’il est convaincu que cela est juste ou opportun, nommer un séquestre qu’il habilite :

- a) à prendre possession de la totalité ou de la quasi-totalité des biens — notamment des stocks et comptes à recevoir — qu’une personne insolvable ou un failli a acquis ou utilisés dans le cadre de ses affaires;
- b) à exercer sur ces biens ainsi que sur les affaires de la personne insolvable ou du failli le degré de prise en charge qu’il estime indiqué;
- c) à prendre toute autre mesure qu’il estime indiquée.

[30] L’article 243 accorde au tribunal le pouvoir de nommer un séquestre capable d’agir partout au Canada, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts.

[31] Suivant le par. 244(1), le créancier garanti qui se propose de mettre à exécution une garantie portant sur la totalité ou la quasi-totalité des stocks, des comptes à recevoir ou des autres biens d’un débiteur insolvable acquis ou utilisés dans le cadre des affaires de ce dernier, doit généralement lui en donner préavis. Selon le par. 243(1.1), lorsqu’un préavis doit être donné aux termes du par. 244(1), la nomination d’un séquestre national ne peut être faite avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de ce préavis :

(1.1) Dans le cas d’une personne insolvable dont les biens sont visés par le préavis qui doit être donné par le créancier garanti aux termes du paragraphe 244(1), le tribunal ne peut faire la nomination avant l’expiration d’un délai de dix jours après l’envoi de ce préavis, à moins :

- a) que la personne insolvable ne consente, aux termes du paragraphe 244(2), à l’exécution de la garantie à une date plus rapprochée;
- b) qu’il soit indiqué, selon lui, de nommer un séquestre à une date plus rapprochée.

[32] The national receivership regime does not oust a secured creditor's power to have a receiver appointed privately, or by court order under provincial law or any other federal law. Where, however, that receiver takes possession or control of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of the insolvent debtor or bankrupt, he or she is a "receiver" for purposes of Part XI of the *BIA* and must comply with the provisions in that part: see s. 243(2).

[33] The provincial scheme at issue, the *SFSA*, was enacted in 1988, with roots in legislation governing Saskatchewan farm land dating back several decades: see Donald H. Layh, *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), at pp. 54-57.

[34] Part II of the *SFSA* is entitled "Farm Land Security". Its purpose is "to afford protection to farmers against loss of their farm land": s. 4.

[35] Subject to ss. 11 to 21, s. 9(1)(d) of the *SFSA* prohibits commencement of any "action" with respect to farm land. "[A]ction" is defined in s. 3 to include an action in court by a mortgagee with respect to farm land for the sale or possession of mortgaged farm land: s. 3(a)(ii). It includes an application for the appointment of a receiver under s. 243(1) of the *BIA*. Section 11(1)(a) states that, where a mortgagee makes an application with respect to a mortgage on farm land, the court may, on any terms and conditions that it considers just and equitable, order that s. 9(1)(d) does not apply. Where such an order is made, the mortgagee may then commence or continue an action with respect to that mortgage: s. 11(2). Failure to seek an order pursuant to s. 11 renders any action commenced without an order a nullity: s. 11(3).

[32] Le régime relatif au séquestre national n'a pas pour effet d'écarter le pouvoir du créancier garanti de faire nommer un séquestre, à titre privé ou aux termes d'une ordonnance judiciaire rendue sous le régime d'une loi provinciale ou de toute autre loi fédérale. Cependant, lorsque la personne ainsi nommée prend en sa possession ou sous sa responsabilité la totalité ou la quasi-totalité des stocks, des comptes à recevoir ou des autres biens d'un débiteur insolvable ou failli, elle a qualité de « séquestre » pour l'application de la partie XI de la *LFI* et elle doit respecter les dispositions de cette partie : voir le par. 243(2).

[33] Le régime provincial en cause, la *SFSA*, a été adopté en 1988 et puise ses origines dans les lois régissant les terres agricoles de la Saskatchewan qui remontent à plusieurs décennies : voir Donald H. Layh, *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), p. 54-57.

[34] La partie II de la *SFSA* est intitulée [TRADUCTION] « Protection des terres agricoles » et elle a pour objet de « protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles » : art. 4.

[35] Sous réserve des art. 11 à 21, l'al. 9(1)(d) de la *SFSA* proscriit l'introduction de toute [TRADUCTION] « action » relative à des terres agricoles. Le terme « action » est défini à l'art. 3 et comprend l'action en justice intentée par un créancier hypothécaire en vue de la vente ou de la prise de possession de terres agricoles sur lesquelles il détient une hypothèque : sous-al. 3(a)(ii). Est assimilée à une action la demande de nomination d'un séquestre prévue au par. 243(1) de la *LFI*. Suivant l'al. 11(1)(a), lorsqu'un créancier hypothécaire présente une demande relative à une hypothèque grevant une terre agricole, le tribunal peut, par ordonnance, selon les modalités qu'il estime justes et équitables, le soustraire à l'application de l'al. 9(1)(d). Le créancier hypothécaire peut alors intenter ou poursuivre une action relative à l'hypothèque en question : par. 11(2). Le défaut de solliciter l'ordonnance visée à l'art. 11 a pour effet de rendre nulle toute action en justice : par. 11(3).

[36] Before a mortgagee can bring an application under s. 11, however, s. 12 sets out a number of preconditions. Most notably, the mortgagee must serve a notice of intention on the Farm Land Security Board and on the farmer: s. 12(1). There is then a compulsory and non-waivable 150-day waiting period required before an application can be made: s. 12(1). This notice triggers a mandatory review and mediation process between the mortgagee and the farmer, conducted with the assistance of the board: s. 12(2) to (5). Prior to the expiry of the 150-day waiting period, the board must prepare a report to consider as part of the mortgagee's application to begin the action: ss. 12(12), (13) and 13(b). Once the 150-day waiting period is over, the mortgagee may then make an application for an order granting leave to commence the action: see s. 12(1).

[37] On hearing the application, the court must presume that the farmer has a reasonable possibility of meeting his or her obligations under the mortgage, and that he or she is making a sincere and reasonable effort to meet those obligations: s. 13(a). The mortgagee, in turn, has the statutory burden of proving that either the farmer has no reasonable possibility of meeting these obligations or that he or she is not making a sincere and reasonable effort to do so: s. 18(1). Ultimately, the court must dismiss the application if it is satisfied that it is not "just and equitable" according to the purpose and spirit of the *SFSA* to make the order: s. 19. If the application is dismissed, no further application pursuant to s. 11 or notice pursuant to s. 12 may be made with respect to the mortgage on that farm land for one year: s. 20.

[38] As a result of the concurrent operation of s. 243(1) of the *BIA* and Part II of the *SFSA*, a secured creditor wishing to enforce its security interest against farm land must wait 150 days, rather than the 10 days imposed under federal law. The creditor must also comply with the various additional

[36] Toutefois, l'art. 12 énonce plusieurs conditions que le créancier hypothécaire doit respecter avant de présenter une demande en application de l'art. 11. Il doit notamment signifier un avis d'intention à la Farm Land Security Board (la « Commission ») et à l'agriculteur : par. 12(1). Avant de présenter une demande, il est ensuite soumis à une période d'attente obligatoire de 150 jours, un délai auquel le débiteur ne peut renoncer : par. 12(1). Cet avis amorce entre le créancier hypothécaire et l'agriculteur un processus obligatoire d'examen et de médiation mené avec l'aide de la Commission : par. 12(2) à (5). Avant l'expiration de la période d'attente de 150 jours, la Commission doit préparer un rapport dont il sera tenu compte dans le cadre de la demande présentée par le créancier hypothécaire en vue d'introduire l'action : par. 12(12), (13) et al. 13(b). À l'expiration de la période d'attente de 150 jours, le créancier hypothécaire peut solliciter une ordonnance autorisant l'introduction de l'action : voir le par. 12(1).

[37] Lorsqu'il instruit la demande, le tribunal doit présumer qu'il existe une possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations hypothécaires et qu'il déploie des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ces obligations : al. 13(a). De son côté, le créancier hypothécaire a le fardeau légal de démontrer qu'il n'existe aucune possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations ou que celui-ci ne déploie pas des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ses obligations : par. 18(1). En fin de compte, le tribunal doit rejeter la demande s'il est convaincu qu'il n'est pas [TRADUCTION] « juste et équitable », selon l'objet et l'esprit de la *SFSA*, de prononcer l'ordonnance demandée : art. 19. Si la demande est rejetée, l'hypothèque sur la terre agricole concernée ne peut faire l'objet d'aucune autre demande en application de l'art. 11 ni d'aucun avis suivant l'art. 12, et ce, pendant un an : art. 20.

[38] En raison de l'application concurrente du par. 243(1) de la *LFI* et de la partie II de la *SFSA*, le créancier garanti qui souhaite exécuter sa garantie grevant une terre agricole doit attendre 150 jours plutôt que les 10 jours requis par la loi fédérale. Le créancier doit également satisfaire à diverses autres

requirements of the *SFSA*, such as the statutory presumptions described above. That interference with s. 243(1), however, does not, in and of itself, constitute a conflict. A conflict will only arise if such interference frustrates the purpose of the federal regime. This requires inquiring into the purpose of s. 243(1).

[39] In this case, the parties disagree about the purpose of s. 243 of the *BIA* and whether it is frustrated by the *SFSA*. According to the Attorney General for Saskatchewan, the main purpose of the receivership power under s. 243 is to allow for a national receiver. In its view, the purpose of Part XI of the *BIA* is to provide for the appointment of a single receiver with authority to act throughout the country, rather than requiring a creditor to apply for a receiver in each province, and to provide a uniform set of standards for all receivers of an insolvent, regardless of the authority for the appointment.

[40] *Amicus*, on the other hand, submits that the appointment of a national receiver is only part of s. 243's broader purpose. According to *amicus*, effective insolvency law requires flexibility and prompt and timely access to remedies such as a receivership, without regard to the idiosyncrasies of provincial law. Section 243 was intended to provide secured creditors with an entitlement to apply for the appointment of a receiver within a certain period of time, and to obtain such appointment exclusively in accordance with the substantive requirements found in the federal law.

[41] Citing no parliamentary debates or reports concerning the amendments to s. 243 which created the national receivership remedy in 2005, *amicus* relies instead on case law and secondary sources about the importance of timeliness in insolvency proceedings more generally to support his contention that Parliament must have intended to grant secured creditors the right to apply to a court for an order appointing a national receiver subject *only* to a 10-day notice period, a right which provincial legislatures should not be allowed to qualify or restrict: e.g., *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*,

exigences de la *SFSA*, telles les présomptions légales indiquées précédemment. Or, cette interférence avec le par. 243(1) ne constitue pas en soi un conflit. Ce n'est que si cette interférence entrave la réalisation de l'objet du régime fédéral qu'il y aura conflit. Il convient donc d'examiner l'objet du par. 243(1).

[39] En l'espèce, les parties ne s'entendent pas sur l'objet de l'art. 243 de la *LFI* ni sur la question de savoir si la *SFSA* en entrave la réalisation. Selon le procureur général de la Saskatchewan, le pouvoir en matière de mise sous séquestre de l'art. 243 a pour objet principal de permettre la nomination d'un séquestre national. À son avis, la partie XI de la *LFI* a pour objet de permettre la nomination d'un séquestre unique habilité à agir dans l'ensemble du pays, plutôt que d'obliger le créancier à demander la nomination d'un séquestre dans chaque province, et d'établir un ensemble uniforme de règles applicables à tous les séquestres d'une personne insolvable, quel que soit le fondement de la nomination.

[40] Par contre, l'*amicus curiae* fait valoir que la nomination d'un séquestre national n'est qu'un aspect de l'objectif plus général de l'art. 243. Il ajoute qu'une loi efficace en matière d'insolvabilité nécessite une certaine souplesse et doit offrir un accès rapide et en temps opportun à des mesures de redressement comme la mise sous séquestre, sans égards aux particularités d'une loi provinciale. L'article 243 visait à accorder aux créanciers garantis le droit de demander la nomination d'un séquestre dans un délai précis, et d'obtenir cette nomination conformément aux seules exigences de fond de la loi fédérale.

[41] L'*amicus curiae* n'a pas invoqué les débats parlementaires ou les rapports relatifs aux modifications apportées à l'art. 243, qui ont créé le recours en nomination d'un séquestre national en 2005. Il s'appuie plutôt sur la jurisprudence et les sources secondaires traitant de l'importance d'agir en temps opportun dans les procédures d'insolvabilité de façon plus générale, pour étayer sa prétention selon laquelle le législateur fédéral aurait voulu conférer aux créanciers garantis le droit de demander au tribunal de nommer un séquestre national, sous réserve *uniquement* d'une période de préavis de 10 jours, un

[2010] 3 S.C.R. 379, at para. 58; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at para. 7; Hon. Justice J. M. Farley, “A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases” (March 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12; Fred Myers, “Justice Farley in Real Time”, in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2006* (2007), 19; United Nations Commission on International Trade Law, *Legislative Guide on Insolvency Law* (2005), at p. 12. We note that these cases and sources for the most part relate to restructurings conducted under the *Companies’ Creditors Arrangement Act*. The restructuring proceedings under this Act, *not* proceedings under Canadian bankruptcy and insolvency law in general, have been referred to as the “hothouse of real-time litigation”: see Richard B. Jones, “The Evolution of Canadian Restructuring: Challenges for the Rule of Law”, in Janis P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, at p. 484. “Real-time litigation” is a judicially developed phrase used primarily in restructuring cases: *Edgewater Casino Inc., Re* (2009), 265 B.C.A.C. 274, at para. 21; *Transglobal Communications Group Inc., Re* (2009), 4 Alta. L.R. (5th) 157 (Q.B.), at para. 48. A judicially coined expression, however magnetically phrased, that describes judicial practices in the context of restructurings, can hardly be said to be evidence of the legislative purpose of a national receivership regime.

[42] *Amicus* also relies on a 1986 report from the Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency which emphasized the need for prompt access to courts as part of its analysis of specific recommendations stemming from a more general proposal to amend Canada’s bankruptcy legislation at that time for the purpose of controlling the appointment and conduct of a receiver of an insolvent debtor: *Proposed Bankruptcy Act Amendments: Report of the Advisory Committee on Bankruptcy and*

droit que les législateurs provinciaux ne sauraient assortir de conditions ou de restrictions : p. ex., *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2010] 3 R.C.S. 379, par. 58; *Cadillac Fairview Inc., Re* (1995), 30 C.B.R. (3d) 17 (C. Ont. (Div. gén.)), par. 7; le juge J. M. Farley, « A Judicial Perspective on International Cooperation in Insolvency Cases » (mars 1998), 17 *Am. Bankr. Inst. J.* 12; Fred Myers, « Justice Farley in Real Time », dans Janis P. Sarra, dir., *Annual Review of Insolvency Law 2006* (2007), 19; Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, *Guide législatif sur le droit de l’insolvabilité* (2005), p. 12-13. Nous faisons remarquer que ces décisions et ces sources ont trait, pour la plupart, aux réorganisations menées aux termes de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Ce sont les procédures en réorganisation en vertu de cette loi, et *non* les procédures en vertu de la législation canadienne en matière de faillite et d’insolvabilité en général, qui ont été qualifiées de [TRADUCTION] « pépinière du contentieux en temps réel » : voir Richard B. Jones, « The Evolution of Canadian Restructuring : Challenges for the Rule of Law », dans Janis P. Sarra, dir., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, p. 484. L’expression « contentieux en temps réel » consacrée par les tribunaux est employée principalement dans les affaires de réorganisation : *Edgewater Casino Inc., Re* (2009), 265 B.C.A.C. 274, par. 21; *Transglobal Communications Group Inc., Re* (2009), 4 Alta. L.R. (5th) 157 (B.R.), par. 48. Il n’est guère possible d’affirmer que cette expression, si empreinte de magnétisme soit-elle, qui décrit les pratiques judiciaires dans le contexte des réorganisations, puisse correspondre à l’un des objectifs que visait le législateur en créant le régime de séquestre national.

[42] *L’amicus curiae* cite également un rapport établi en 1986 par le Comité consultatif en matière de faillite et d’insolvabilité qui, dans le cadre de son analyse des recommandations spécifiques découlant d’une proposition plus générale d’apporter des modifications à la loi canadienne en matière de faillite, soulignait la nécessité de faciliter l’accès aux procédures judiciaires. On voulait à l’époque régler la nomination et la conduite du séquestre du débiteur insolvable : *Propositions d’amendements à la*

Insolvency (1986), at pp. 40 and 43-44. This report was issued some 20 years before the 2005 amendments to s. 243 and did not deal with the national receiver.

[43] Finally, *amicus* asserts that timeliness is critical to achieving the particular objectives of receivership in general, which include not only enforcement of the secured party's security interest, but also replacing inefficient management and facilitating the sale of the business as a going concern: see Roderick J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), at pp. 467-69. In his book, however, Professor Wood does not mention timeliness as one of the purposes of s. 243, either in his discussion of the foundations of receivership law generally (c. 17) or in his specific comments on the 2005 and 2007 legislative reforms that led to the amendments to s. 243: pp. 466-67.

[44] It is against this backdrop that *amicus* submits that s. 243 must be read. According to *amicus*, this evidence proves that the purpose of s. 243 is to establish an effective national receivership remedy, one which is timely and flexible, and applies uniformly across the country.

[45] This is, in our respectful view, insufficient evidence for casting s. 243's purpose so widely. As the Court explained in *COPA*, at para. 68, "clear proof of purpose" is required to successfully invoke federal paramountcy on the basis of frustration of federal purpose. The totality of the evidence presented by *amicus* does not meet this high burden. While cases and secondary sources can obviously be helpful in identifying a provision's purpose, the sources cited by *amicus* merely establish promptness and timeliness as general considerations in bankruptcy and receivership processes. The absence of sufficient evidence supporting *amicus*'s claim about the broad purpose of s. 243 is fatal to his claim. What the evidence shows instead is a simple and narrow purpose: the establishment of a

Loi sur la faillite : Rapport du Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité (1986), p. 43-44 et 46-48. Ce rapport a été publié une vingtaine d'années avant que l'art. 243 ne soit modifié en 2005 et il ne traitait pas du séquestre national.

[43] Enfin, l'*amicus curiae* affirme que la possibilité d'agir en temps opportun est essentielle pour réaliser les objectifs précis de la mise sous séquestre en général, qui consistent non seulement à permettre au créancier garanti d'exécuter sa garantie, mais aussi à remplacer une direction inefficace et à faciliter la vente de l'entreprise en exploitation : voir Roderick J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), p. 467-469. Dans son ouvrage toutefois, le professeur Wood n'indique pas que la possibilité d'agir en temps opportun soit un des objets de l'art. 243, que ce soit dans l'examen qu'il fait des origines de la mise sous séquestre en général (c. 17) ou dans les observations précises relatives aux réformes législatives de 2005 et 2007 qui ont mené aux modifications apportées à l'art. 243 : p. 466-467.

[44] C'est dans ce contexte qu'il convient, selon l'*amicus curiae*, d'interpréter l'art. 243. À son avis, ces éléments de preuve démontrent que l'art. 243 a pour objet la création, par la nomination d'un séquestre national, d'un recours efficace qui soit à la fois souple, applicable au moment opportun et uniforme dans tout le pays.

[45] Avec égards, nous estimons que ces éléments de preuve ne sont pas suffisants pour que l'on donne une portée aussi large à l'objet de l'art. 243. Comme l'a expliqué la Cour dans *COPA*, au par. 68, pour invoquer avec succès la doctrine de la prépondérance fédérale parce que la réalisation de l'objet est entravée, il faut « une preuve claire de l'objet ». L'ensemble de la preuve présentée par l'*amicus curiae* n'atteint pas ce seuil élevé. Si les décisions et les sources secondaires peuvent de toute évidence s'avérer utiles pour cerner l'objet d'une disposition, les sources que cite l'*amicus curiae* établissent simplement que la célérité et la possibilité d'agir en temps opportun constituent des considérations générales dans les processus de faillite et de mise sous séquestre. L'absence d'éléments de preuve suffisants

regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions.

[46] Section 243(1.1) states that, in the case of an insolvent person in respect of whose property a notice is to be sent under s. 244(1), the court may not appoint a receiver under s. 243(1) before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice, unless the insolvent person consents or the court considers it appropriate to appoint a receiver sooner. The effect of the provision is to set a minimum waiting period. This does not preclude *longer* waiting periods under provincial law. There is nothing in the words of the provision suggesting that this waiting period should be treated as a ceiling, rather than a floor, nor is there any authority that supports treating the waiting period as a maximum.

[47] In fact, the discretionary nature of the s. 243 remedy — as evidenced by the fact that the provision provides that a court “may” appoint a receiver if it is “just or convenient” to do so — lends further support to a narrower reading of the provision’s purpose. A secured creditor is not entitled to appointment of a receiver. Rather, s. 243 is permissive, allowing a court to appoint a receiver where it is just or convenient. Provincial interference with a discretion granted under federal law is not, by itself, sufficient to establish frustration of federal purpose: *COPA*, at para. 66; see also *114957 Canada Ltée*.

[48] This case is thus easily distinguishable from *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, where the Court held that a security interest created pursuant to federal law could not, constitutionally, be subjected to the procedures for enforcement of

quant à la large portée de l’objet de l’art. 243 porte un coup fatal à la thèse de l’*amicus curiae*. Ce qui ressort de la preuve, c’est plutôt un objet simple et restreint : la création d’un régime permettant la nomination d’un séquestre national, éliminant de ce fait la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts.

[46] Selon le par. 243(1.1), dans le cas d’une personne insolvable dont les biens sont visés par le préavis que doit donner le créancier garanti aux termes du par. 244(1), le tribunal ne peut faire la nomination d’un séquestre aux termes du par. 243(1) avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de ce préavis, à moins que la personne insolvable ne consente à la nomination d’un séquestre à une date plus rapprochée, ou que le tribunal estime indiqué de nommer un séquestre à une date plus rapprochée. Cette disposition a pour effet de fixer une période minimale d’attente, ce qui n’exclut pas des périodes d’attentes *plus longues* prévues par la loi provinciale. Rien dans le libellé de cette disposition ne laisse croire que cette période d’attente devrait être considérée comme une période maximale plutôt que minimale, et aucune source n’indique qu’il s’agirait d’une période maximale.

[47] En fait, le caractère discrétionnaire du recours prévu à l’art. 243 — comme en témoigne le fait que, aux termes de la disposition, le tribunal « peut » nommer un séquestre si cela est « juste ou opportun » — vient appuyer une interprétation plus étroite de l’objet de cette disposition. Le créancier garanti n’a pas droit à la nomination d’un séquestre. L’article 243 constitue plutôt une disposition permissive en permettant au tribunal de nommer un séquestre si cela est juste ou opportun. L’atteinte d’une province à un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi fédérale ne suffit pas en soi pour établir l’existence d’une entrave à la réalisation d’un objectif fédéral : *COPA*, par. 66; voir également *114957 Canada Ltée*.

[48] La présente affaire se distingue donc nettement de l’affaire *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, où la Cour a statué qu’une sûreté établie en vertu d’une loi fédérale ne pouvait pas, au point de vue constitutionnel, être assujettie

security interests prescribed by provincial legislation. Unlike the self-executing remedy at issue in that case, where the bank could seize the chattel upon default without the need to go to court, the appointment of a s. 243 receiver is not mandatory. More importantly, in contrast with *Hall*, the s. 243 receivership remedy cannot be said to create a “complete code”: p. 155. Nothing in the text of the provision or the *BIA* more generally suggests that s. 243 is meant to be a comprehensive remedy, exclusive of provincial law. The provision itself recognizes that a receiver may still be appointed under a security agreement or other provincial or federal laws, and creates no right to the appointment of a national receiver: s. 243(2)(b). As this Court observed in *COPA*, at para. 66, “permissive federal legislation, without more, will not establish that a federal purpose is frustrated when provincial legislation restricts the scope of the federal permission”.

[49] Any uncertainty about whether s. 243 was meant to displace provincial legislation like the *SFSA* is further mitigated by s. 72(1) of the *BIA*, which states:

72. (1) The provisions of this Act shall not be deemed to abrogate or supersede the substantive provisions of any other law or statute relating to property and civil rights that are not in conflict with this Act, and the trustee is entitled to avail himself of all rights and remedies provided by that law or statute as supplementary to and in addition to the rights and remedies provided by this Act.

This too demonstrates that Parliament has explicitly recognized the continued operation of provincial law in the bankruptcy and insolvency context, except to the extent that it is inconsistent with the *BIA*: see *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, [2006] 2 S.C.R. 123, at paras. 46-47.

[50] Other provisions of the *BIA* further support a more narrow reading of s. 243’s purpose.

aux procédures d’exécution des sûretés que prescrit une loi provinciale. Contrairement au recours automatique en exécution dont il était question dans cette affaire, qui permettait à la banque de saisir les biens meubles en cas de défaut de paiement sans devoir s’adresser au tribunal, la nomination d’un séquestre aux termes de l’art. 243 n’est pas obligatoire. Qui plus est, contrairement à ce qu’on a vu dans *Hall*, le recours en nomination d’un séquestre prévu à l’art. 243 ne saurait créer un « code complet » : p. 155. Ni la disposition en cause, ni la *LFI* dans son ensemble, ne permettent de conclure que l’art. 243 se veut un recours exhaustif qui exclut l’application des lois provinciales. La disposition elle-même prévoit qu’un séquestre peut être nommé aux termes d’un contrat de garantie ou sous le régime de toute autre loi fédérale ou provinciale; aucun droit à la nomination d’un séquestre national n’y est créé : al. 243(2)b). Comme l’a fait observer notre Cour dans l’arrêt *COPA*, au par. 66, « une loi fédérale permissive, sans plus, ne permettra pas d’établir l’entrave de son objet par une loi provinciale qui restreint la portée de la permissivité de la loi fédérale ».

[49] Tout doute quant à savoir si l’art. 243 était censé écarter une loi provinciale comme la *SFSA* est encore atténué par le par. 72(1) de la *LFI*, lequel prévoit ce qui suit :

72. (1) La présente loi n’a pas pour effet d’abroger ou de remplacer les dispositions de droit substantif d’une autre loi ou règle de droit concernant la propriété et les droits civils, non incompatibles avec la présente loi, et le syndic est autorisé à se prévaloir de tous les droits et recours prévus par cette autre loi ou règle de droit, qui sont supplémentaires et additionnels aux droits et recours prévus par la présente loi.

Cette disposition démontre elle aussi que le Parlement a explicitement reconnu que les lois provinciales continuent à s’appliquer dans un contexte de faillite et d’insolvabilité, sauf dans la mesure où elles sont incompatibles avec la *LFI* : voir *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, [2006] 2 R.C.S. 123, par. 46-47.

[50] D’autres dispositions de la *LFI* viennent appuyer une interprétation plus étroite de l’objet

Notably, s. 47 of the *BIA* empowers a court to appoint an interim receiver where a notice of intention to enforce a security was sent or is about to be sent under s. 244(1). Where there is an urgent need for the appointment of a receiver, the *BIA* thus provides a mechanism for the appointment of an interim receiver. As Bennett has observed:

In practice, a secured creditor may apply for an interim receiver under subsection 47(1) for a short term, and then apply under section 243 for a full receivership and, before the appointment of the interim receiver expires or, alternatively, apply for an extension under subsection 47(1)(c).

(Frank Bennett, *Bennett on Receiverships* (3rd ed. 2011), at p. 883)

While s. 48 of the *BIA* provides that ss. 43 to 46 do not apply to individuals whose principal occupation is farming, the provision does not exempt farmers from the operation of s. 47. This shows that Parliament thinks farmers generally warrant special consideration, but not in cases where an interim receiver under s. 47 is found to be warranted. Promptness and timeliness is a concern that Parliament appears to have addressed precisely through the interim receivership regime. The potential conflict, if any, between s. 47 of the *BIA* and Part II of the *SFSA* is not, however, at issue in this appeal.

[51] The legislative history of s. 243 of the *BIA* further supports a narrow construction of the provision's purpose focussed on the establishment of a national receivership regime. The purpose of a court-appointed receiver, generally, "is to preserve and protect the property in question pending resolution of the issues between the parties": Bennett, at p. 6, citing *Gentra Canada Investments Inc. v. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138 (C.A.). While historically receivership law was primarily a remedy for secured creditors,

de l'art. 243. Notamment, l'art. 47 de la *LFI* habilite le tribunal à nommer un séquestre intérimaire lorsqu'un préavis de l'intention de mettre à exécution une garantie a été envoyé aux termes du par. 244(1) ou est sur le point de l'être. Lorsqu'il est urgent de nommer un séquestre, la *LFI* établit donc un mécanisme permettant la nomination d'un séquestre intérimaire. Comme le fait observer F. Bennett :

[TRADUCTION] En pratique, le créancier garanti peut demander, aux termes du par. 47(1), qu'un séquestre intérimaire soit nommé pour une courte période, puis il peut demander, en application de l'art. 243, la mise sous séquestre de la totalité des biens du débiteur et, avant l'expiration du mandat du séquestre intérimaire, ou subsidiairement, il peut demander une prorogation du délai précisé aux termes de l'alinéa 47(1)(c).

(Frank Bennett, *Bennett on Receiverships* (3^e éd. 2011), p. 883)

L'article 48 de la *LFI* prévoit que les art. 43 à 46 ne s'appliquent pas aux particuliers dont la principale activité est l'agriculture, mais n'exempte pas les agriculteurs de l'application de l'art. 47. Cela démontre que le Parlement estime que les agriculteurs méritent en général un traitement spécial, sauf dans le cas où la nomination d'un séquestre intérimaire aux termes de l'art. 47 est considérée comme étant justifiée. La célérité et la possibilité d'agir en temps opportun sont des préoccupations auxquelles le législateur semble avoir remédié précisément au moyen du régime de mise sous séquestre intérimaire. Or, le conflit potentiel, s'il en est, entre l'art. 47 de la *LFI* et la partie II de la *SFSA* n'est pas en cause dans le présent pourvoi.

[51] L'historique législatif de l'art. 243 de la *LFI* vient par ailleurs étayer une interprétation étroite de l'objet de cette disposition axée sur l'établissement d'un régime national de mise sous séquestre. De façon générale, le séquestre nommé par le tribunal a pour rôle [TRADUCTION] « de conserver et de protéger les biens visés jusqu'à ce que les parties règlent leurs différends » : Bennett, p. 6, citant *Gentra Canada Investments Inc. c. Lehndorff United Properties (Canada)* (1995), 169 A.R. 138 (C.A.). Si, dans le passé, le droit en matière de mise sous séquestre

the legislative regulation of receiverships has resulted in many significant rights also being given to the debtor and other interested parties as well: Wood, at p. 459.

[52] Part XI of the *BIA* was added to the Act in 1992, bringing under federal law various aspects of receivership law that had previously applied to insolvent debtors at common law or under provincial legislation: S.C. 1992, c. 27, s. 89. In discussing the rationale for Part XI's adoption, Pierre Blais, the then-Minister of Consumer and Corporate Affairs and Minister of State (Agriculture), suggested that Part XI was enacted "to impose duties of disclosure and good faith on secured creditors and receivers and to require that a secured creditor give a debtor notice before enforcing its security": *House of Commons Debates*, vol. IV, 3rd Sess., 34th Parl., October 29, 1991, at pp. 4177-78. He further noted, in the context of a discussion about the legislation more generally, that he had "made a point of consulting closely with [his] provincial counterparts to ensure [the federal] regime meshes smoothly with existing or planned provincial ones": p. 4180.

[53] Although the 1992 legislation did not create a national receivership remedy, it amended the *BIA* in two ways that are particularly relevant to this appeal. First, it codified a 10-day notice period under s. 244 for secured creditors seeking to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of a business debtor. As Professor Wood explains, the requirement of a notice period developed initially at common law as a way to protect against the potential abuse of power by secured creditors: p. 474. The introduction in 1992 of a statutory notice period largely eliminated uncertainty associated with the common law rule: Wood, at p. 476. The purpose of the s. 244 notice requirement is "to provide an insolvent person with an opportunity to negotiate and reorganize financial affairs": Janis P. Sarra, Geoffrey B. Morawetz and L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), at p. 1054; see also House of Commons, *Minutes of*

offrait principalement un recours aux créanciers garantis, la réglementation législative de la mise sous séquestre a fait en sorte que plusieurs droits importants ont également été conférés au débiteur ainsi qu'à d'autres parties intéressées : Wood, p. 459.

[52] La partie XI a été ajoutée à la *LFI* en 1992 et a introduit dans la loi fédérale divers aspects du droit en matière de mise sous séquestre qui s'appliquaient auparavant aux débiteurs insolubles en common law ou sous le régime des lois provinciales : L.C. 1992, c. 27, art. 89. En expliquant les raisons justifiant l'adoption de la partie XI, Pierre Blais, alors ministre des Consommateurs et des Sociétés et ministre d'État (Agriculture), a indiqué que la partie XI a été adoptée afin « d'imposer aux créanciers garantis et aux séquestres l'obligation de divulgation et de diligence et d'exiger des créanciers garantis qui se proposent de mettre à exécution une garantie qu'ils en donnent préavis au débiteur » : *Débats de la chambre des communes*, vol. IV, 3^e sess., 34^e lég., 29 octobre 1991, p. 4177-4178. Il a ajouté, au sujet de la loi dans son ensemble, qu'il avait « tenu à avoir d'étroites consultations avec [ses] homologues provinciaux pour faire en sorte que [la] formule [fédérale] concorde avec les systèmes provinciaux existants ou prévus » : p. 4180.

[53] Bien que la loi de 1992 n'ait pas créé un recours en nomination de séquestre national, elle a modifié la *LFI* à deux égards particulièrement importants pour le présent pourvoi. Premièrement, elle a codifié à l'art. 244 l'obligation de donner un préavis de 10 jours imposée au créancier garanti qui cherche à mettre à exécution une garantie portant sur la totalité ou la quasi-totalité des biens, des stocks et des comptes à recevoir d'une entreprise débitrice. Comme l'explique le professeur Wood, l'exigence d'une période de préavis a été initialement établie en common law comme moyen de protection contre d'éventuels abus de pouvoir des créanciers garantis : p. 474. L'instauration dans la loi, en 1992, d'une période de préavis a eu en grande partie comme effet de dissiper l'incertitude au sujet de la règle de common law : Wood, p. 476. Le préavis prévu à l'art. 244 a pour objet [TRADUCTION] « de donner à la personne insolvable la possibilité de négocier et de réorganiser ses

Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations, No. 7, 3rd Sess., 34th Parl., September 4, 1991, at p. 12, Ron MacDonald (Vice-chairman of the Committee). Second, the 1992 amendments gave the courts expanded authority when appointing interim receivers under the *BIA*: Wood, at pp. 461-62; Bennett, at pp. 841-42. This new regime was intended “to prevent the prejudice that might otherwise be caused by the imposition of [the] new statutory notice period”: Wood, at p. 461.

[54] The 1992 legislation provided for parliamentary review of the *BIA* in three years’ time: s. 92. In 1993, an advisory committee was established to identify further necessary amendments: Stephanie Ben-Ishai and Anthony Duggan, eds., *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law: Bill C-55, Statute c.47 and Beyond* (2007), at p. 3. Although s. 243 remained unchanged when Parliament enacted legislation amending the *BIA* in 1997, the 1997 amendments called for further parliamentary review in five years’ time: S.C. 1997, c. 12, s. 114.

[55] In anticipation of this review, Industry Canada engaged in a consultation process with stakeholders, culminating in a report published in 2002 summarizing many issues that stakeholders identified as concerns with regard to the operation and administration of the *BIA*: Marketplace Framework Policy Branch, Policy Sector, *Report on the Operation and Administration of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies’ Creditors Arrangement Act*. In its report, Industry Canada noted that Part XI of the *BIA* had not been effective and had not been used as intended in many areas of the country: p. 20.

[56] For its part, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was ultimately charged with examining and reporting to

finances » : Janis P. Sarra, Geoffrey B. Morawetz et L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), p. 1054; voir également Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Consommateurs et Sociétés et Administration gouvernementale*, n° 7, 3^e sess., 34^e lég., 4 septembre 1991, p. 12, Ron MacDonald (vice-président du Comité). Deuxièmement, les modifications apportées en 1992 conféraient aux tribunaux un pouvoir élargi lors de la nomination des séquestres intérimaires en vertu de la *LFI* : Wood, p. 461-462; Bennett, p. 841-842. Ce nouveau régime visait à [TRADUCTION] « prévenir le préjudice que l’imposition [du] nouveau délai de préavis pourrait autrement causer » : Wood, p. 461.

[54] La loi de 1992 prévoyait qu’un examen parlementaire de la *LFI* aurait lieu trois ans après son entrée en vigueur : art. 92. En 1993, un comité consultatif a été mis sur pied pour vérifier si d’autres modifications étaient nécessaires : Stephanie Ben-Ishai et Anthony Duggan, dir., *Canadian Bankruptcy and Insolvency Law : Bill C-55, Statute c.47 and Beyond* (2007), p. 3. Bien que l’art. 243 soit demeuré inchangé lorsque le Parlement a adopté une loi modifiant la *LFI* en 1997, cette dernière loi prévoyait un autre examen parlementaire dans un délai de cinq ans : L.C. 1997, c. 12, art. 114.

[55] En prévision de cet examen, Industrie Canada a mené des consultations auprès des intéressés, suivies d’un rapport publié en 2002 qui résume plusieurs points que les intéressés ont qualifiés de préoccupants quant à l’application et à l’administration de la *LFI* : Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique, *Rapport sur la mise en application de la Loi sur la faillite et l’insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. Dans son rapport, Industrie Canada a noté que la partie XI de la *LFI* ne s’était pas révélée efficace et que, dans plusieurs régions du pays, on ne s’en était pas prévalu de la manière prévue : p. 25.

[56] Pour sa part, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, chargé en fin de compte d’examiner l’administration et l’application

Parliament on the administration and operation of the *BIA*,¹ identified problems with the operation of the interim receivership regime in the legislation: *Debtors and Creditors Sharing the Burden: A Review of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies' Creditors Arrangement Act* (2003), at pp. 144-45. The Committee observed that in many jurisdictions, courts had extended the powers of interim receivers to such an extent that they closely resembled those of court-appointed receivers. The problem was that, while exercising similar powers, interim receivers were not bound by the duties and responsibilities of court-appointed receivers. The Committee therefore recommended that the role and powers of interim receivers as well as the duration of their appointment be clarified, suggesting that interim receivers be the “temporary watchdog[s]” that they were initially intended to be: pp. 144-45.

[57] Professor Wood, at p. 462, discussed what impelled the expansive approach to interim receivership in some jurisdictions:

One of the reasons for conferring such wide powers on interim receivers was that it effectively gave rise to a national receivership. Prior to this, receivers were appointed pursuant to provincial law and it was necessary to seek the assistance of courts of other provinces to give effect to the order there. The availability of a national receivership [through the interim receivership regime] meant that an order had full force and effect in every Canadian province and territory.

[58] In 2005, Parliament responded by passing Bill C-55: S.C. 2005, c. 47. Bill C-55 not only clarified the scope and powers of interim receivers, but also amended Part XI of the *BIA* and introduced a national receivership remedy: ss. 30 to 33 and 115.

¹ Canada, Senate, *Journals of the Senate*, No. 12, 2nd Sess., 37th Parl., October 29, 2002, at p. 122, and No. 57, May 15, 2003, at p. 841.

de la *LFI* et de faire rapport au Parlement¹, a décelé des problèmes liés à l'application des dispositions relatives à la mise sous séquestre intérimaire : *Les débiteurs et les créanciers doivent se partager le fardeau : Examen de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (2003), p. 159-160. Le Comité a fait observer que, dans plusieurs ressorts, les tribunaux avaient élargi les pouvoirs du séquestre intérimaire à un point tel qu'ils ressemblaient fortement à ceux d'un séquestre nommé par le tribunal. Le problème tenait au fait que, même s'il exerçait des pouvoirs similaires, le séquestre intérimaire n'était pas tenu aux devoirs et responsabilités d'un séquestre nommé par le tribunal. Le Comité a donc recommandé que le rôle et les pouvoirs du séquestre intérimaire ainsi que la durée de ses fonctions soient précisés, et a proposé que le séquestre intérimaire soit le « gardien temporaire » qu'il devait être à l'origine : p. 159-160.

[57] Le professeur Wood a examiné, à la p. 462, ce qui avait motivé l'adoption d'une conception large du rôle du séquestre intérimaire dans certains ressorts :

[TRADUCTION] L'une des raisons de conférer au séquestre intérimaire des pouvoirs aussi vastes était qu'on avait ainsi un séquestre national. Le séquestre était auparavant nommé au titre d'une loi provinciale et il fallait s'adresser aux tribunaux des autres provinces pour pouvoir y faire exécuter l'ordonnance de nomination. La possibilité de nommer un séquestre national [au moyen du régime de nomination d'un séquestre intérimaire] signifiait que l'ordonnance de nomination s'appliquait intégralement dans chaque province et territoire au Canada.

[58] En 2005, le législateur a réagi en adoptant le projet de loi C-55 : L.C. 2005, c. 47. Non seulement ce projet de loi précisait-il la portée et la nature des pouvoirs conférés au séquestre intérimaire, mais il apportait aussi des modifications à la partie XI de la *LFI* et introduisait un recours en nomination d'un séquestre national : art. 30 à 33 et 115.

¹ Canada, Sénat, *Journaux du Sénat*, n° 12, 2^e sess., 37^e lég., 29 octobre 2002, p. 122, et n° 57, 15 mai 2003, p. 841.

[59] In describing the rationale for the 2005 amendments, Industry Canada explained that courts in some jurisdictions had undermined the original intention of the interim receivership remedy by granting interim receivers wide-ranging powers for indefinite periods. The purpose of the reforms to s. 47 was to limit the period of an interim receiver appointment and the powers that may be granted to interim receivers, while s. 243(1) was intended to “allow the bankruptcy court to appoint a receiver with the power to act nationally”, thereby “eliminating the need to apply to the courts in multiple jurisdictions for the appointment of a receiver”: Industry Canada, *Bill C-55: clause by clause analysis* (online), Bill Clause Nos. 30 and 115.

[60] There is little in the legislative debate surrounding Bill C-55’s adoption. While not decisive in itself, Don Boudria, a member of Parliament, commented that the national receivership remedy was aimed at “cover[ing] the gap” caused by changes to the interim receivership regime and that a national receiver “would be able to operate in any province”: *House of Commons Debates*, vol. 140, No. 128, 1st Sess., 38th Parl., September 29, 2005, at p. 8215. Professor Wood echoes this view and explains:

Instead of using an interim receiver as a means of appointing a receiver who can operate nationally, the amendments give the bankruptcy courts the power to appoint a national receiver. The court may give the receiver the power to take possession of the debtor’s property, exercise control over the debtor’s business, and take any other action that the court thinks advisable. This gives the court the ability to make the same wide-ranging orders that it formerly made in respect of interim receivers, including the power to sell the debtor’s property out of the ordinary course of business by way of a going-concern sale or a break-up sale of the assets. A court is directed not to appoint a receiver in respect of a debtor who has been given a notice of intention to enforce until the ten-day notice period has expired, unless the debtor consents to an earlier appointment or the court considers it appropriate to do so. If the secured creditor is concerned that the debtor may dissipate the assets, the

[59] Industrie Canada a expliqué que les modifications apportées en 2005 étaient justifiées par le fait que, dans certains ressorts, les tribunaux avaient miné l’objectif premier du recours en nomination d’un séquestre intérimaire en accordant à celui-ci des pouvoirs élargis pour des périodes indéfinies. Les modifications apportées à l’art. 47 visaient à limiter la durée des fonctions du séquestre intérimaire ainsi que les pouvoirs qui pouvaient lui être accordés, alors que le par. 243(1) visait à habiliter « les tribunaux à nommer un séquestre capable d’agir dans tout le Canada, ce qui élimin[e] la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts » : Industrie Canada, *Projet de loi C-55 : analyse article par article* (en ligne), art. 30 et 115 du projet de loi.

[60] L’adoption du projet de loi C-55 a suscité peu de débats. Même si son propos n’est pas en soi déterminant, le député Don Boudria a fait remarquer que le recours en nomination d’un séquestre national visait à « combler le vide » causé par les modifications apportées au régime relatif au séquestre intérimaire et qu’un séquestre national « pourrait travailler dans toutes les provinces » : *Débats de la Chambre des communes*, vol. 140, n° 128, 1^{re} sess., 38^e lég., 29 septembre 2005, p. 8215. Le professeur Wood fait écho à ce propos et explique ce qui suit :

[TRADUCTION] Les modifications accordent aux tribunaux siégeant en matière de faillite le pouvoir de nommer un séquestre national, plutôt que de recourir au régime de nomination d’un séquestre intérimaire pouvant agir partout au Canada. Le tribunal peut conférer au séquestre le pouvoir de prendre possession des biens du débiteur, d’exercer un certain degré de prise en charge sur les affaires du débiteur, et de prendre toute autre mesure que le tribunal estime indiquée. Le tribunal est ainsi habilité à rendre le même éventail d’ordonnances autrefois rendues à l’égard d’un séquestre intérimaire, notamment pour autoriser le séquestre à vendre les biens du débiteur hors du cours ordinaire des affaires, que ce soit par vente en tant qu’entreprise en exploitation ou par voie de liquidation des actifs. Le tribunal ne peut procéder à la nomination d’un séquestre à l’égard d’un débiteur qui a reçu un avis d’intention de mise à exécution d’une garantie avant l’expiration du délai de dix jours, à moins que le débiteur ne consente à la nomination

secured creditor may seek the appointment of an interim receiver. [Emphasis added; footnotes omitted; p. 466.]

(See also Bennett, at p. 886.)

[61] Andrew Kent, then a director of the Insolvency Institute of Canada, explained to members of a committee studying the Bill that creation of a national receivership remedy would be “more efficient” given that “many . . . businesses now are on a national scale”: Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology, *Evidence*, No. 064, 1st Sess., 38th Parl., November 17, 2005, at p. 7. Similarly, Jerry Pickard, the then-Parliamentary Secretary to the Minister of Industry, emphasized that the “creation of a national receiver, with the power to act across the country”, would “greatly streamline” the bankruptcy process: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 19, 1st Sess., 38th Parl., November 23, 2005, at p. 55.

[62] Although Bill C-55 received royal assent on November 25, 2005, it was not immediately proclaimed in force: s. 141; see also Marcia Jones, Legislative Summary LS-584E, *Bill C-12: An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies’ Creditors Arrangement Act, the Wage Earner Protection Program Act and Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005* (2007), at p. 2. In the interim, Parliament passed Bill C-12, which further amended the *BIA*: S.C. 2007, c. 36.

[63] During the legislative debate on Bill C-12, Colin Carrie, a member of Parliament and then-Parliamentary Secretary to the Minister of Industry, explained that the further amendments to s. 243 were aimed in part at addressing shortfalls identified with the national receivership remedy, whose “goal was to improve efficiency in the insolvency system by allowing one person to deal with all of the debtor’s property, wherever the property is

à une date plus rapprochée ou que le tribunal estime indiqué de le faire. S’il craint que le débiteur dilapide les actifs, le créancier garanti peut demander la nomination d’un séquestre intérimaire. [Nous soulignons; notes en bas de page omises; p. 466.]

(Voir également Bennett, p. 886.)

[61] Andrew Kent, qui était alors un directeur de l’Institut d’insolvabilité du Canada, a expliqué aux membres du comité d’examen du projet de loi que la création d’un recours en nomination d’un séquestre national serait « plus efficace » étant donné qu’« un grand nombre de nos entreprises sont maintenant implantées à l’échelle nationale » : Comité permanent de l’industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie, *Témoignages*, n° 064, 1^{re} sess., 38^e lég., 17 novembre 2005, p. 7. Dans le même ordre d’idées, Jerry Pickard, qui était alors secrétaire parlementaire du ministre de l’Industrie, a souligné que la « création proposée d’un poste de séquestre national, ayant le pouvoir d’agir partout au Canada », permettrait de « beaucoup mieux organiser » le processus de faillite : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 19, 1^{re} sess., 38^e lég., 23 novembre 2005, p. 55.

[62] Bien qu’il ait reçu la sanction royale le 25 novembre 2005, le projet de loi C-55 n’est pas entré en vigueur tout de suite : art. 141; voir également Marcia Jones, Résumé législatif LS-584F, *Projet de loi C-12 : Loi modifiant la Loi sur la faillite et l’insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur le Programme de protection des salariés et le chapitre 47 des Lois du Canada (2005)* (2007), p. 2. Dans l’intervalle, le Parlement a adopté le projet de loi C-12 qui modifiait de nouveau la *LFI* : L.C. 2007, c. 36.

[63] Pendant les débats législatifs au sujet du projet de loi C-12, Colin Carrie, un député qui était alors secrétaire parlementaire du ministre de l’Industrie, a expliqué que les autres modifications apportées à l’art. 243 visaient en partie à corriger les lacunes du recours en nomination d’un séquestre national, qui « avait pour objectif d’accroître l’efficacité du régime d’insolvabilité en permettant à une seule personne de traiter tous les biens du failli, où

located in Canada”: *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, No. 2, 2nd Sess., 39th Parl., November 29, 2007, at p. 25.

[64] The Legislative Summary of the Bill states that a receiver appointed under s. 243 has “the authority to act throughout Canada” and confirms that a “court may not appoint a receiver until 10 days after the date the notice is sent — unless the debtor consents to an earlier enforcement of the security, or the court considers it appropriate to appoint a receiver before then”: p. 43. In its analysis of the legislation, Industry Canada further explains that the national receivership remedy is aimed at increasing efficiency while the purpose of the notice period more specifically is to give time to the debtor to repay the liability:

Section 243 sets out the rules related to the appointment of a receiver. Chapter 47 created the ability to appoint a receiver under the Act. This differs from current practice, in which receivers are appointed under provincial law. The new BIA receiver will be entitled to act across the country, increasing efficiency by removing the need to have a receiver appointed in each jurisdiction in which the debtor’s assets are located. Creditors will still be entitled to have a provincially appointed receiver act on their behalf under the Act.

Subsection (1.1) mandates that a notice of an intention to enforce security (a section 244 notice) must be provided before a receiver may be appointed. The intention of the section 244 notice is to provide the debtor with an opportunity to repay the liability that underlies the security being enforced. The waiting period is not necessary where the debtor consents or the court determines that it is appropriate to appoint a receiver. [Emphasis added.]

(Bill C-12: Clause by Clause Analysis (online), Bill Clause No. 58)

[65] In its summary of the key legislative changes under both Bill C-12 and Bill C-55, Industry Canada highlighted s. 243:

que ceux-ci soient situés au Canada » : *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, n° 2, 2^e sess., 39^e lég., 29 novembre 2007, p. 25.

[64] Suivant le Résumé législatif du projet de loi, un séquestre nommé en vertu de l’art. 243 peut « exercer ses pouvoirs partout au Canada » et le « tribunal ne peut pas nommer un séquestre avant l’expiration d’un délai de 10 jours après l’envoi de cet avis — à moins que le débiteur consente à l’exécution de la garantie à une date plus rapprochée ou qu’il soit indiqué, selon le tribunal, de nommer un séquestre plus tôt » : p. 46. Dans son analyse des mesures législatives, Industrie Canada ajoute que le recours en nomination d’un séquestre national vise à favoriser l’efficience, alors que la période de préavis a précisément pour objet d’offrir au débiteur la possibilité de rembourser la dette :

L’article 243 énonce les règles relatives à la nomination d’un séquestre. Le chapitre 47 a établi le pouvoir de nommer un séquestre en vertu de la Loi. La pratique actuelle est différente en ce que les séquestres sont nommés sous le régime des lois provinciales. Le séquestre nommé en vertu de la nouvelle LFI pourra agir dans l’ensemble du Canada, ce qui favorise l’efficience puisque l’on supprime la nécessité de nommer un séquestre dans chacun des ressorts où se trouvent les biens du débiteur. Les créanciers pourront toujours se faire représenter par un séquestre nommé sous le régime des lois provinciales.

Le paragraphe 1.1 dispose qu’un préavis de l’intention de mettre à exécution une garantie (préavis prévu à l’article 244) doit être donné avant que le tribunal puisse nommer un séquestre. Le préavis prévu à l’article 244 a pour objet d’offrir au débiteur la possibilité de rembourser la dette sous-jacente à la garantie visée par la mise à exécution. Il n’est pas nécessaire de respecter le délai d’attente si le débiteur y consent ou si, selon le tribunal, il est indiqué de nommer un séquestre. [Nous soulignons.]

(Projet de loi C-12 : analyse article par article (en ligne), art. 58 du projet de loi)

[65] Dans le sommaire des principales modifications législatives apportées par les projets de loi C-12 et C-55, Industrie Canada a mis en évidence l’art. 243 comme suit :

Judges exercising their powers under the BIA may, on application of a secured creditor, appoint a “national” receiver under section 243 of the BIA if it is “just or convenient to do so”. A receiver appointed under section 243 of the BIA will have the authority to act throughout Canada. Such an appointment eliminates the need to obtain separate appointments in every province/territory where the debtor has assets.

Dans l’exercice des pouvoirs que leur confère la LFI, les juges peuvent, à la demande d’un créancier garanti, nommer un séquestre « national » en vertu de l’article 243 de la LFI si « le tribunal est convaincu que cela est juste ou opportun ». Un séquestre nommé sous le régime de cet article sera autorisé à exercer ses activités partout au Canada. Cette nomination élimine ainsi la nécessité d’obtenir des nominations distinctes dans chaque province ou territoire où le débiteur a des actifs.

If a notice to enforce security is to be sent under section 244(1) of the BIA, the court may not appoint a receiver until the 10-day notice period has expired unless the debtor consents to an earlier enforcement or the court considers it appropriate to appoint a receiver before then. [Emphasis added.]

Dans les cas où un préavis pour mettre à exécution une garantie est requis en vertu du paragraphe 244(1) de la LFI, le tribunal ne peut nommer un séquestre avant l’expiration d’un délai de 10 jours, à moins que le débiteur ne consente à une exécution à une date plus rapprochée ou que le tribunal n’estime qu’il est préférable d’en nommer un avant l’expiration dudit délai. [Nous soulignons.]

(Summary of Legislative Changes: Summary of Key Legislative Changes in Chapter 47 of the Statutes of Canada, 2005, and Chapter 36 of the Statutes of Canada, 2007 (online), Part B)

(Sommaire des modifications législatives : Sommaire des principales modifications législatives apportées au chapitre 47 des Lois du Canada (2005) et au chapitre 36 des Lois du Canada (2007) (en ligne), partie B)

[66] Bill C-12 received royal assent on December 14, 2007. The amendments to s. 243 under both Bill C-12 and Bill C-55 came into force on September 18, 2009: SI/2009-68. There have been no further amendments to s. 243 since that time.

[66] Le projet de loi C-12 a reçu la sanction royale le 14 décembre 2007. Les modifications à l’art. 243 proposées dans les projets de loi C-12 et C-55 sont entrées en vigueur le 18 septembre 2009 : TR/2009-68. L’article 243 n’a pas été modifié depuis lors.

[67] The preceding review confirms that s. 243’s purpose is simply the establishment of a regime allowing for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to apply for the appointment of a receiver in multiple jurisdictions: see Wood, at pp. 466-67. The 2005 and 2007 amendments to the BIA made clear that interim receivers were to be temporary in nature and have more limited powers, as originally intended, but gave courts the power to appoint a receiver with authority to act nationally, thereby increasing efficiency and removing the need to seek the appointment of a receiver in each jurisdiction where the debtor has assets. Sarra, Morawetz and Houlden have explained:

[67] L’examen qui précède confirme que l’art. 243 a simplement pour objet l’établissement d’un régime qui permet la nomination d’un séquestre national, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d’un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts : voir Wood, p. 466-467. Les modifications apportées à la LFI en 2005 et en 2007 ont établi clairement que le séquestre intérimaire est nommé à titre temporaire et jouit de pouvoirs plus restreints, comme il était prévu à l’origine, mais elles ont conféré au tribunal le pouvoir de nommer un séquestre habilité à agir à l’échelle nationale, ce qui favorise l’efficience et supprime la nécessité de nommer un séquestre dans chacun des ressorts où se trouvent les biens du débiteur. Sarra, Morawetz et Houlden expliquent ce qui suit :

Section 243 grants authority to the court, defined in s. 2 to include a judge exercising jurisdiction under the *BIA*, to appoint a receiver with the power to act nationally, thereby eliminating the need to apply to the courts in multiple jurisdictions for the appointment of a receiver. The national receiver under the *BIA* is entitled to act across the country, increasing efficiency by removing the need to have a receiver appointed in each jurisdiction in which the debtor's assets are located. [Emphasis added; p. 1037.]

[68] Section 243 was thus aimed at the establishment of a national receivership regime. Its purpose was to avoid a multiplicity of proceedings and the inefficiency resulting from them. There is no evidentiary basis for concluding that it was meant to circumvent the procedural and substantive requirements of the provincial laws where the appointment is sought. General considerations of promptness and timeliness, no doubt a valid concern in any bankruptcy or receivership process, cannot be used to trump the specific purpose of s. 243 and to artificially extend the provision's purpose to create a conflict with provincial legislation. Construing s. 243's purpose more broadly in the absence of clear evidence that Parliament intended a broader statutory purpose, is inconsistent with the requisite restrained approach to paramountcy and with the fundamental rule of constitutional interpretation referred to earlier in our reasons: paras. 20-21. Vague and imprecise notions like timeliness or effectiveness cannot amount to an overarching federal purpose that would prevent coexistence with provincial laws like the *SFSA*.

[69] Our conclusion is further bolstered by the operation of the federal *Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21 (*FDMA*), legislation which allows an insolvent farmer to bring an application to stay proceedings by the farmer's creditors in order to engage in mediation and a review of the farmer's financial affairs: ss. 5 to 14. Under the *FDMA*, a security holder must give a farmer at least 15 business days' notice before seeking either to enforce any remedy

[TRADUCTION] L'article 243 habilite le tribunal, auquel est assimilé, selon l'art. 2, tout juge qui exerce les pouvoirs conférés au titre de la *LFI*, à nommer un séquestre pouvant agir à l'échelle nationale, ce qui élimine la nécessité de demander la nomination d'un séquestre aux tribunaux de plusieurs ressorts. Le séquestre national nommé sous le régime de la *LFI* est habilité à agir dans l'ensemble du Canada, ce qui favorise l'efficience puisque l'on supprime la nécessité de nommer un séquestre dans chacun des ressorts où se trouvent les biens du débiteur. [Nous soulignons; p. 1037.]

[68] L'article 243 visait ainsi l'établissement d'un régime national de mise sous séquestre. L'objectif consistait à éviter la multiplicité des procédures et l'inefficacité qui en résultait. Rien dans la preuve ne permet de conclure que cette disposition devait faire échec aux exigences de fond et de procédure énoncées dans les lois en vigueur dans la province où la demande de nomination est présentée. Des considérations générales de célérité et de possibilité d'agir en temps opportun, qui constituent certes une préoccupation valide dans tout processus de faillite ou de mise sous séquestre, ne peuvent servir à écarter l'objet précis de l'art. 243 et à étendre artificiellement son objet pour créer un conflit avec une loi provinciale. Interpréter plus largement l'objet de l'art. 243, en l'absence d'une preuve claire de l'intention du législateur d'élargir l'objectif de la loi, est incompatible avec l'approche restrictive qu'il convient d'adopter à l'égard de la doctrine de la prépondérance ainsi qu'avec la règle d'interprétation constitutionnelle fondamentale dont nous avons déjà fait état : par. 20-21. Les notions vagues et imprécises que sont la possibilité d'agir en temps opportun ou l'efficacité ne peuvent constituer un objectif fédéral général tel qu'il empêcherait la coexistence d'une loi fédérale avec les lois provinciales telle la *SFSA*.

[69] Notre conclusion est en outre renforcée par l'application de la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, c. 21 (*LMEA*), une loi fédérale qui permet à l'agriculteur insolvable de présenter une demande de suspension des recours de ses créanciers contre lui en vue de la médiation et de l'examen de sa situation financière : art. 5 à 14. Aux termes de la *LMEA*, le créancier garanti doit donner à l'agriculteur un préavis d'au moins

against the property of a farmer or to commence any proceedings or any action, execution or other proceedings for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property of a farmer: s. 21. Before or after receiving such notice, the farmer may apply for a 30-day stay of proceedings against all creditors, a review of the farmer's financial affairs, and mediation between the farmer and all the farmer's creditors for the purpose of assisting them to reach a mutually acceptable arrangement: ss. 5(1)(a) and 7(1)(b); see also Bennett, at p. 135. Where extension of the 30-day period is essential to the formulation of an arrangement between the farmer and the farmer's creditors, the stay can be extended for up to an additional 90 days: s. 13(1). When the stay is in effect, no creditor can enforce any remedy against the property of a farmer or commence or continue any proceedings or any action, execution or other proceedings for the recovery of a debt, the realization of any security or the taking of any property of a farmer, notwithstanding any other law: s. 12.

[70] In describing the *FDMA*'s predecessor legislation in *M & D Farm*, this Court explained that the legislation was "intended to create a standstill period or moratorium of short duration" to give a farmer "a breathing space in which to attempt to reorganize his or her financial affairs" with "the assistance of a neutral panel to mediate with creditors": para. 18.

[71] While the federal *FDMA* and the provincial *SFSA* have different substantive and procedural requirements, they have similar purposes, and are aimed at the protection of farmer debtors. It is notable that Parliament has recognized that the receivership provision under s. 243 can be subordinated to similar delays in other legislation (including a 120-day stay under the *FDMA*, in comparison with 150 days under the *SFSA*), to allow for mediation and review of a farmer's financial situation. Given the presumption that Parliament does not enact related statutes that are inconsistent with one another, courts should avoid an interpretation of a federal statute which does not accommodate similar limitations imposed under a provincial statute: *Ryan*

15 jours ouvrables avant de se prévaloir d'un recours contre les biens de celui-ci ou d'intenter toute action ou procédure, pour le recouvrement d'une dette, la réalisation d'une sûreté ou la prise de possession d'un bien de l'agriculteur : art. 21. Avant ou après avoir reçu le préavis en question, l'agriculteur peut présenter une demande visant la suspension des recours de ses créanciers contre lui pour une période de 30 jours, l'examen de sa situation financière et la médiation entre lui et tous ses créanciers en vue de la conclusion d'un arrangement acceptable pour les parties : al. 5(1)a) et 7(1)b); voir également Bennett, p. 135. Si une prorogation de la période de 30 jours est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement, la période de suspension peut être prolongée d'une période pouvant aller jusqu'à 90 jours : par. 13(1). Par dérogation à toute autre règle de droit, les créanciers ne peuvent, pendant la période de suspension des procédures, se prévaloir d'un recours contre les biens de l'agriculteur, ni intenter ni continuer une action ou autre procédure pour le recouvrement d'une dette, la réalisation d'une sûreté ou la prise de possession d'un bien de l'agriculteur : art. 12.

[70] En décrivant, dans l'arrêt *M & D Farm*, la loi ayant précédé la *LMEA*, notre Cour a expliqué que cette loi avait « pour but d'instaurer un temps d'arrêt ou moratoire de courte durée » pour que l'agriculteur dispose d'« une marge de manœuvre pour tenter de réorganiser sa situation financière » avec « l'aide d'un comité neutre qui agit comme médiateur entre lui et ses créanciers » : para. 18.

[71] Bien que les exigences de fond et de procédure de la *LMEA* fédérale et de la *SFSA* provinciale soient différentes, ces deux lois poursuivent des objectifs semblables et visent à protéger les agriculteurs débiteurs. Il convient de souligner que le législateur fédéral a reconnu que la nomination d'un séquestre au titre de l'art. 243 peut être assujettie à des délais similaires prescrits par d'autres lois (dont une suspension de 120 jours aux termes de la *LMEA*, par rapport aux 150 jours prévus par la *SFSA*), afin de permettre la médiation et l'examen de la situation financière de l'agriculteur. Compte tenu de la présomption selon laquelle le Parlement n'édicte pas de lois connexes incompatibles, les tribunaux doivent s'abstenir de donner à une loi

Estate, at paras. 80-81. In light of the *FDMA*, it follows that Parliament intended neither to preclude all notice periods longer than the 10-day notice period provided in the *BIA* nor to oust legislation which is intended to favour mediation between creditors and farmers regarding the enforcement of a security.

[72] Given these considerations and this analysis, we do not agree with the Court of Appeal's finding that the purpose of s. 243 was to afford a timely remedy to secured creditors. What seemed "self-evident" to the Court of Appeal (paras. 51-52), and led to its conclusion that the 10-day waiting period under s. 243(1.1) was a ceiling, is, with respect, neither supported by the evidence, nor compatible with a restrained approach to paramountcy. Furthermore, on this record, there is simply no evidence to support *amicus*'s argument that the 150-day delay or the other conditions in the *SFSA* frustrate any effectiveness or timeliness concerns. It is the burden of *amicus* to not only establish that these are, in fact, the purposes of s. 243, but also that the evidence supports a finding that the provincial law frustrates them in some way. The record is silent in that regard. That a recourse may take longer, or may have additional requirements, does not render it automatically ineffective or untimely, particularly when the assets at stake are farm lands.

Conclusion

[73] *Amicus* has, with respect, been unable to satisfy his burden to prove that ss. 9 to 22 of the *SFSA* conflict with the purpose of s. 243 of the *BIA*. Parliament's purpose of providing bankruptcy courts with the power to appoint a national receiver is not frustrated by the procedural and substantive conditions set out in the provincial legislation. While these conditions require a secured creditor to seek leave before bringing an application for the appointment

fédérale une interprétation qui n'est pas compatible avec des restrictions semblables imposées par une loi provinciale : *Ryan (Succession)*, par. 80-81. Par conséquent, eu égard à la *LMEA*, le législateur fédéral n'entendait pas écarter tous les délais de préavis dépassant les 10 jours prescrits par la *LFI* ni les lois visant à favoriser la médiation entre les créanciers et les agriculteurs quant à la mise à exécution d'une garantie.

[72] Compte tenu de ces considérations et de cette analyse, nous ne partageons pas la conclusion de la Cour d'appel selon laquelle l'art. 243 a pour objet d'offrir un recours en temps opportun aux créanciers garantis. Ce qui semblait [TRADUCTION] « aller de soi » pour la Cour d'appel (par. 51-52), et qui l'a menée à conclure que le délai d'attente de 10 jours prévu au par. 243(1.1) était un délai maximal, n'était, en toute déférence, ni étayé par la preuve ni compatible avec une façon restrictive d'envisager la doctrine de la prépondérance. En outre, au vu du dossier, il n'y a tout simplement aucun élément de preuve à l'appui de l'argument de l'*amicus curiae* selon lequel le délai de 150 jours, ou les autres conditions de la *SFSA*, font échec à toute préoccupation en matière d'efficacité ou de possibilité d'agir en temps opportun. Il incombe à l'*amicus curiae* de démontrer non seulement qu'il s'agit en fait des objectifs de l'art. 243, mais aussi que la preuve permet de conclure que la loi provinciale entrave, d'une façon ou d'une autre, la réalisation de ces objectifs. Le dossier ne révèle rien à cet égard. Un délai plus long et des exigences supplémentaires n'ont pas pour effet de rendre d'emblée un recours inefficace ou inopportun, particulièrement lorsque les biens en jeu sont des terres agricoles.

Conclusion

[73] Avec égards, l'*amicus curiae* n'a pas été en mesure de s'acquitter du fardeau qui lui incombait de prouver que les art. 9 à 22 de la *SFSA* entrent en conflit avec l'objet de l'art. 243 de la *LFI*. Les conditions de fond et de procédure prescrites par la loi provinciale n'entravent pas la réalisation de l'objectif du législateur fédéral consistant à habiliter les tribunaux en matière de faillite à nommer un séquestre national. Bien que ces conditions obligent le créancier

of a receiver under s. 243 — a process which takes at least 150 days and imposes other procedural and substantive requirements — they do not hinder the purpose of allowing for the appointment of a national receiver. The purpose of permissive federal legislation is not frustrated simply because provincial legislation restricts the scope of that permission: *COPA*, at para. 66; *Ryan Estate*, at para. 69; see also *Rothmans, Benson & Hedges Inc.* The “high standard” for applying the paramountcy doctrine on the basis of frustration of federal purpose has accordingly not been met: *Ryan Estate*, at para. 84.

[74] The Court of Appeal’s conclusion that Part II of the *SFSA* is constitutionally inoperative where an application is made to appoint a receiver pursuant to s. 243(1) of the *BIA*, is accordingly set aside. In view of the agreement of the parties, there will be no further order with respect to costs.

The following are the reasons delivered by

[75] CÔTÉ J. (dissenting) — It may be an old cliché, but in Canadian bankruptcy and insolvency law, its wisdom is unavoidable: time is of the essence. In the past, this Court has acknowledged that restructuring proceedings are a “hothouse of real-time litigation”: *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379, at para. 58, quoting R. B. Jones, “The Evolution of Canadian Restructuring: Challenges for the Rule of Law”, in J. P. Sarra, ed., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, at p. 484. Timeliness is no less important for the appointment of a receiver — whether interim or full — as the receiver at once preserves and manages property while enforcing a secured creditor’s rights.

[76] In light of this, I am of the view that a balance has been struck by Parliament in s. 243 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“*BIA*”), between the competing interests of secured creditors and insolvent debtors in the often dramatic

garanti à demander une autorisation avant de présenter une demande de nomination d’un séquestre en application de l’art. 243 — processus qui prend au moins 150 jours et qui comporte d’autres exigences de fond et de procédure —, elles n’entravent pas l’objectif consistant à permettre la nomination d’un séquestre national. L’objet d’une loi fédérale permissive n’est pas contrecarré du simple fait qu’une loi provinciale restreint la portée de cette permissivité : *COPA*, par. 66; *Ryan (Succession)*, par. 69; voir également *Rothmans, Benson & Hedges Inc.* Par conséquent, il n’a pas été satisfait à la « norme élevée » requise pour que s’applique la doctrine de la prépondérance en raison d’une entrave à la réalisation d’un objectif fédéral : *Ryan (Succession)*, par. 84.

[74] La conclusion de la Cour d’appel, selon laquelle la partie II de la *SFSA* est constitutionnellement inopérante lorsqu’une demande de nomination d’un séquestre est présentée en application du par. 243(1) de la *LFI*, est par conséquent infirmée. Compte tenu de l’entente entre les parties, la Cour ne rendra aucune ordonnance relative aux dépens.

Version française des motifs rendus par

[75] LA JUGE CÔTÉ (dissidente) — Peut-être est-ce un vieux cliché, mais en droit canadien de la faillite et de l’insolvabilité, sa sagesse est inévitable : le facteur temps est essentiel. Dans le passé, notre Cour a reconnu que les procédures en matière de restructuration constituent une « pépinière du contentieux en temps réel » : *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379, par. 58, citant R. B. Jones, « The Evolution of Canadian Restructuring : Challenges for the Rule of Law », dans J. P. Sarra, dir., *Annual Review of Insolvency Law 2005* (2006), 481, p. 484. Pour la nomination d’un séquestre — intérimaire ou non —, la célérité est tout aussi importante puisque le séquestre protège et gère les biens tout en permettant au créancier garanti d’exercer ses droits.

[76] Ayant cela à l’esprit, j’estime que le législateur a permis, avec l’art. 243 de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (« *LFI* »), la mise en place d’un équilibre entre les intérêts divergents des créanciers garantis et ceux des débiteurs

circumstances surrounding a debtor's insolvency. While I agree with the majority's conclusion that Parliament's intention in enacting s. 243 *BIA* was to enable a secured creditor to apply for the appointment of an effective *national* receiver, I must dissent, because I do not believe that a full purposive account of s. 243 can end there. I am of the mind that Parliament also intended to establish a process for appointing national receivers that is timely, sensitive to the totality of circumstances and capable of responding to the emergencies that are known to occur in practice. In my view, these purposes are clearly on display in s. 243 *BIA*. To the extent that the operation of Part II of *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 ("*SFSA*"), is incompatible with these purposes and with the federally calibrated balance that s. 243 represents, I see a frustration of purpose.

I. Doctrine of Federal Paramountcy

[77] It is now well established that one of the ways in which the doctrine of federal paramountcy is triggered is when the operation of validly enacted provincial legislation frustrates the purpose of federal legislation: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 73. The party invoking the doctrine must provide clear proof of the federal purpose and must then establish that "the provincial legislation is incompatible with this purpose": *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 ("*COPA*"), at para. 66; see also para. 68. The burden of proving this frustration is high.

[78] My colleagues, following the clarion call of co-operative federalism, stress the need to take a "restrained approach" in frustration of purpose analysis. But while co-operative federalism is undoubtedly an important principle, a yearning for a harmonious interpretation of both federal and provincial legislation cannot lead this Court to disregard obvious purposes that are pursued in federal legislation and that are, by

insolubles, dans la situation souvent dramatique que présente l'insolvabilité d'un débiteur. Je souscris à la conclusion de la majorité suivant laquelle le législateur fédéral entendait, à l'art. 243 de la *LFI*, permettre aux créanciers garantis de demander la nomination d'un séquestre *national* efficace, mais je dois me dissocier de mes collègues puisque je ne crois pas qu'une analyse téléologique complète de l'art. 243 puisse s'arrêter là. J'estime que le législateur fédéral avait également l'intention d'établir un processus de nomination d'un séquestre national qui permette d'agir avec célérité, qui tienne compte de l'ensemble des circonstances et qui soit susceptible de répondre aux situations urgentes qui se présentent en pratique. À mon avis, ces objectifs sont clairement en jeu à l'art. 243 de la *LFI*. Dans la mesure où l'application de la partie II de la *Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1 (« *SFSA* »), compromet ces objectifs et perturbe l'équilibre établi par le législateur fédéral à l'art. 243, j'estime qu'il y a entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale.

I. La doctrine de la prépondérance fédérale

[77] Il est maintenant bien établi que la doctrine de la prépondérance fédérale entre en jeu notamment lorsque l'application d'une loi provinciale validement adoptée entrave la réalisation de l'objet d'une loi fédérale : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 73. Celui qui invoque cette doctrine doit établir clairement l'objet de la loi fédérale et doit alors démontrer que « la loi provinciale est incompatible avec cet objet » : *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »), par. 66; voir aussi par. 68. Le fardeau de prouver qu'il y a eu entrave est un lourd fardeau.

[78] Après avoir rappelé l'importance du fédéralisme coopératif, mes collègues soulignent la nécessité d'adopter une « approche restrictive » dans le cadre de l'analyse de l'entrave à la réalisation de l'objet d'une loi fédérale. Je suis d'avis, malgré l'importance indiscutable du principe du fédéralisme coopératif, que le souhait d'une interprétation harmonieuse des lois fédérale et provinciale ne saurait

this Court’s jurisprudence, paramount. Gonthier J., for the Court, stressed the following in *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 66:

... I consider irrelevant the principle of statutory interpretation whereby a statute should be read in a manner that will uphold the constitutionality of the relevant legislative provisions. This principle only applies when both competing interpretations are reasonably open to the court: *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at p. 771. In this case, to adopt the interpretation consistent with the constitutional norms would be repugnant to the text and context of the federal legislation.

[79] It is also worth noting this Court’s own warning in *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 61-62:

While flexibility and cooperation are important to federalism, they cannot override or modify the separation of powers. . . .

... The “dominant tide” of flexible federalism, however strong its pull may be, cannot sweep designated powers out to sea, nor erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state.

See also *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693, at para. 19.

[80] With this said, I will now discuss what I believe to be the purpose of s. 243 *BIA*.

II. Federal Purpose Underlying Section 243 *BIA*

A. *Balance Struck by Parliament: A Timely and Flexible Remedy for Secured Creditors*

[81] I will begin by reproducing the relevant portions of s. 243:

conduire la Cour à ignorer les objectifs évidents que la loi fédérale vise et qui sont, suivant la jurisprudence de notre Cour, prépondérants. Dans l’arrêt *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, le juge Gonthier, s’exprimant au nom de la Cour, a souligné ce qui suit au par. 66 :

... j’estime qu’il n’y a pas lieu d’appliquer le principe d’interprétation selon lequel il convient d’interpréter la loi de façon à confirmer la constitutionnalité des dispositions législatives pertinentes. Ce principe s’applique uniquement lorsque la cour peut raisonnablement adopter les deux interprétations opposées : *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, p. 771. En l’espèce, une interprétation conforme aux normes constitutionnelles applicables serait incompatible avec le texte et le contexte de la loi fédérale.

[79] Il convient également de rappeler la mise en garde formulée par notre Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 61-62 :

Bien que les principes de flexibilité et de coopération soient importants pour le bon fonctionnement d’un État fédéral, ils ne peuvent l’emporter sur le partage des compétences ou le modifier. . .

... Le « courant dominant » du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l’équilibre constitutionnel inhérent à l’État fédéral canadien.

Voir également *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 19.

[80] Cela étant dit, je vais maintenant exposer ce que j’estime être l’objet de l’art. 243 de la *LFI*.

II. L’objet fédéral de l’art. 243 de la *LFI*

A. *L’équilibre voulu et atteint par le législateur : création d’un recours souple en faveur des créanciers garantis leur permettant d’agir en temps opportun*

[81] D’entrée de jeu, il convient de reproduire les dispositions pertinentes de l’art. 243 :

243. (1) Subject to subsection (1.1), on application by a secured creditor, a court may appoint a receiver to do any or all of the following if it considers it to be just or convenient to do so:

- (a) take possession of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent person or bankrupt that was acquired for or used in relation to a business carried on by the insolvent person or bankrupt;
- (b) exercise any control that the court considers advisable over that property and over the insolvent person's or bankrupt's business; or
- (c) take any other action that the court considers advisable.

(1.1) In the case of an insolvent person in respect of whose property a notice is to be sent under subsection 244(1), the court may not appoint a receiver under subsection (1) before the expiry of 10 days after the day on which the secured creditor sends the notice unless

- (a) the insolvent person consents to an earlier enforcement under subsection 244(2); or
- (b) the court considers it appropriate to appoint a receiver before then.

(2) Subject to subsections (3) and (4), in this Part, “receiver” means a person who

- (a) is appointed under subsection (1); or
- (b) is appointed to take or takes possession or control — of all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of an insolvent person or bankrupt that was acquired for or used in relation to a business carried on by the insolvent person or bankrupt — under
 - (i) an agreement under which property becomes subject to a security (in this Part referred to as a “security agreement”), or
 - (ii) a court order made under another Act of Parliament, or an Act of a legislature of a province, that provides for or authorizes the appointment of a receiver or receiver-manager.

243. (1) Sous réserve du paragraphe (1.1), sur demande d'un créancier garanti, le tribunal peut, s'il est convaincu que cela est juste ou opportun, nommer un séquestre qu'il habilite :

- a) à prendre possession de la totalité ou de la quasi-totalité des biens — notamment des stocks et comptes à recevoir — qu'une personne insolvable ou un failli a acquis ou utilisés dans le cadre de ses affaires;
- b) à exercer sur ces biens ainsi que sur les affaires de la personne insolvable ou du failli le degré de prise en charge qu'il estime indiqué;
- c) à prendre toute autre mesure qu'il estime indiquée.

(1.1) Dans le cas d'une personne insolvable dont les biens sont visés par le préavis qui doit être donné par le créancier garanti aux termes du paragraphe 244(1), le tribunal ne peut faire la nomination avant l'expiration d'un délai de dix jours après l'envoi de ce préavis, à moins :

- a) que la personne insolvable ne consente, aux termes du paragraphe 244(2), à l'exécution de la garantie à une date plus rapprochée;
- b) qu'il soit indiqué, selon lui, de nommer un séquestre à une date plus rapprochée.

(2) Dans la présente partie, mais sous réserve des paragraphes (3) et (4), « séquestre » s'entend de toute personne qui :

- a) soit est nommée en vertu du paragraphe (1);
- b) soit est nommément habilitée à prendre — ou a pris — en sa possession ou sous sa responsabilité, aux termes d'un contrat créant une garantie sur des biens, appelé « contrat de garantie » dans la présente partie, ou aux termes d'une ordonnance rendue sous le régime de toute autre loi fédérale ou provinciale prévoyant ou autorisant la nomination d'un séquestre ou d'un séquestre-gérant, la totalité ou la quasi-totalité des biens — notamment des stocks et comptes à recevoir — qu'une personne insolvable ou un failli a acquis ou utilisés dans le cadre de ses affaires.

[82] For the reasons that I elaborate below, I believe that through s. 243 Parliament intended to establish a process for appointing national receivers that would be effective, timely, capable of responding to emergencies (or, in a word, flexible) and sensitive to the totality of circumstances. In part, this reflects a balance struck by Parliament between the interest of secured creditors in obtaining a timely remedy and that of insolvent debtors in being afforded enough time either to commence restructuring proceedings or to arrange their financial affairs and pay their creditors. I believe these federal purposes are plainly evident in s. 243, understood in light of the realities and demands of real-time insolvency practice, s. 243's statutory context and its legislative history.

[83] To begin, the *BIA* prescribes a 10-day notice period between the time a secured creditor issues a notice of intention to enforce a security and the time a court may appoint a national receiver: s. 243(1.1). This period coincides with the 10-day period after notice is given during which s. 244(2) prevents the creditor from enforcing the security.

[84] The majority sees s. 243's 10-day notice period as a mere minimum, designed to work in concert with longer provincial waiting periods. Respectfully, I do not believe this reading is supported by the context of insolvency practice into which the 10-day period was initially introduced. Such a reading would upset the balance that Parliament intended to strike.

[85] In my view, implicit in this short 10-day notice period is the very notion of urgency, connected to the need for receivership law to operate effectively in real time. Secured creditors will often have an acute need to have a receiver appointed promptly. In the often frenzied rush of insolvency proceedings, court-appointed receivers perform the important functions

[82] Pour les motifs exposés ci-dessous, j'estime qu'en adoptant l'art. 243, le législateur fédéral avait l'intention d'établir pour la nomination de séquestres nationaux un processus efficace, rapide, qui permette de répondre aux situations urgentes (ou, en un mot, un processus souple) et de tenir compte de l'ensemble des circonstances. Cela représente l'équilibre qu'a établi le législateur entre l'intérêt qu'ont les créanciers garantis à exercer un recours en temps opportun et celui des débiteurs insolvables à se voir accorder suffisamment de temps, soit pour entamer des démarches de restructuration, soit pour mettre de l'ordre dans leurs affaires financières et payer leurs créanciers. J'estime que ces objectifs fédéraux sont clairement évidents à l'art. 243, considéré à la lumière de la réalité et des exigences des procédures en matière d'insolvabilité, de son contexte législatif et de son historique législatif.

[83] D'abord, la *LFI* prescrit un délai de préavis de 10 jours entre le moment où le créancier garanti transmet un avis de son intention d'exécuter sa garantie et celui où le tribunal peut procéder à la nomination d'un séquestre national : par. 243(1.1). Ce délai coïncide avec la période de 10 jours qui suit l'envoi du préavis, durant laquelle le par. 244(2) empêche le créancier d'exécuter sa garantie.

[84] Les juges majoritaires estiment que le préavis de 10 jours prévu à l'art. 243 constitue simplement une période minimale, censée s'appliquer concurremment avec les périodes d'attente plus longues prévues par certaines lois provinciales. Avec égards, je ne crois pas que le contexte de la pratique en matière d'insolvabilité, contexte dans lequel le préavis de 10 jours a été instauré, appuie cette interprétation. Une telle interprétation compromettrait l'équilibre que le législateur a voulu instaurer en adoptant l'art. 243 de la *LFI*.

[85] À mon avis, la notion même d'urgence qui, reliée à la nécessité d'une application efficace en temps réel du droit en matière de nomination de séquestre, se dégage de cette courte période d'avis de 10 jours. Les créanciers garantis ont souvent le besoin pressant d'obtenir sans délai la nomination d'un séquestre. Dans la frénésie qui caractérise souvent

of taking over control of the insolvent debtor's assets, assuming management of the debtor's business and enforcing rights for the recovery of money through the sale of the debtor's property: F. Bennett, *Bennett on Receiverships* (3rd ed. 2011), at pp. 1 and 6. It is important that this be done quickly. Secured creditors are often rightly concerned that the insolvent debtor may dissipate its assets: R. J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), at p. 461. Time will also be of the essence if the current managers of the insolvent debtor are incompetent, are acting fraudulently or are prone to take senseless risks, or if a part or the whole of the business needs to be sold as a going concern: Wood, at pp. 467-69. As Richards C.J. stated in the judgment on appeal, the insolvency context "is self-evidently one where events move quickly and where, by their nature, proceedings are time sensitive": 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, at para. 51.

[86] Such is the importance of time for creditors that, before the 10-day standstill for enforcing a security on all or substantially all of the debtor's assets under s. 244 was introduced into the *BIA*, secured creditors would often move to appoint a receiver mere hours after making a demand for payment: Wood, at p. 474. In order to prevent secured creditors from riding roughshod over the interests of insolvent debtors in this way, Canadian courts developed the reasonable notice doctrine, later replaced by the *BIA*'s 10-day statutory notice requirement.

[87] Timeliness is so critical that s. 47 *BIA* allows secured creditors to apply for the immediate appointment of an interim receiver in order to preserve the debtor's property. And instead of demonstrating any intention that this statutory notice period could be

le déroulement des procédures d'insolvabilité, les séquestres nommés par le tribunal accomplissent d'importantes fonctions en prenant le contrôle des actifs du débiteur insolvable, en assumant la gestion des affaires du débiteur et en recouvrant des sommes d'argent par la vente de biens du débiteur : F. Bennett, *Bennett on Receiverships* (3^e éd. 2011), p. 1 et 6. Il est important que le tout se fasse rapidement. Les créanciers garantis craignent souvent à juste titre que le débiteur insolvable ne dilapide ses biens : R. J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), p. 461. Le besoin d'agir rapidement revêt également une grande importance si les gestionnaires actuels du débiteur insolvable sont incompetents, s'ils agissent frauduleusement ou ont tendance à prendre des risques insensés, ou s'il est nécessaire de vendre l'entreprise en partie ou en totalité en tant qu'entreprise en exploitation : Wood, p. 467-469. Comme le dit le juge en chef Richards dans le jugement dont appel, dans le contexte de l'insolvabilité, [TRADUCTION] « il est évident que les événements se déroulent rapidement, et les procédures, de par leur nature, commandent la rapidité » : 2014 SKCA 35, 433 Sask. R. 266, par. 51.

[86] Le facteur temps est d'une telle importance pour les créanciers qu'avant que le législateur n'introduise à l'art. 244 de la *LFI* un délai de 10 jours pendant lequel ils ne pouvaient commencer à exécuter leur garantie sur la totalité ou la quasi-totalité des biens du débiteur, il arrivait fréquemment que les créanciers garantis déposent une demande de nomination d'un séquestre quelques heures à peine après avoir mis leur débiteur en demeure de les rembourser : Wood, p. 474. Pour empêcher les créanciers garantis de bafouer ainsi les intérêts des débiteurs insolvables, les tribunaux canadiens ont élaboré la doctrine du préavis raisonnable, laquelle a plus tard été remplacée par l'obligation, prévue par la *LFI*, de donner un préavis de 10 jours.

[87] Le facteur temps est à ce point critique que l'art. 47 de la *LFI* permet aux créanciers garantis de demander la nomination sans délai d'un séquestre intérimaire afin de préserver les biens du débiteur. Et loin d'exprimer une intention de permettre que cette

extended pursuant to provincial law, Parliament permits secured creditors to apply for receivership *before* the expiry of the 10-day period in certain circumstances. Section 243(1.1)(b) *BIA* provides that a court may appoint a receiver before the expiry of the notice period if it considers it appropriate. Furthermore, an insolvent debtor can consent to an earlier appointment of a receiver under s. 243(1.1)(a). These provisions evidence Parliament's intention to provide secured creditors with a remedy capable of adapting to the often dramatic circumstances of insolvency.

[88] This federal purpose of timeliness can also be discerned from the legislative history of the statutory notice provision. As my colleagues explain, this statutory notice period was introduced into the *BIA* in s. 244 in 1992, and applied to secured creditors seeking to enforce their security under provincial legislation on all or substantially all of an insolvent debtor's assets. Because this 10-day notice requirement has since been incorporated into the federal receivership regime, in which it serves a similar purpose, I am of the view that a full purposive analysis of that scheme must account for the federal objectives that were originally given effect in s. 244.

[89] Finally, Parliament appears to have intended that a court, in assessing an application, consider the totality of the circumstances and make an equitable judgment sensitive to the full factual matrix. This is clear from s. 243(1) *BIA*, which provides that a court may appoint a receiver "if it considers it to be just or convenient to do so". The secured creditor is not required to surmount massive evidentiary hurdles. The court's discretion is not restrained in any meaningful way. It must be borne in mind that, historically, receivership was an equitable remedy designed to protect the rights of implicated parties and to preserve property, and this remedy was applied expansively wherever it was deemed necessary: Bennett, at p. 2. The standard provided for in s. 243(1) *BIA* flows from this origin and purpose,

période d'attente soit prolongée en application d'une loi provinciale, le législateur fédéral a plutôt permis aux créanciers garantis de demander, dans certaines circonstances, la nomination d'un séquestre *avant* l'expiration du préavis de 10 jours. Aux termes de l'al. 243(1.1)b) de la *LFI*, il est loisible au tribunal de nommer un séquestre avant l'expiration du préavis, s'il est approprié de le faire. De plus, le débiteur insolvable peut, selon l'al. 243(1.1)a), consentir à la nomination d'un séquestre à une date plus rapprochée. Ces dispositions témoignent de l'intention du législateur de fournir aux créanciers garantis un recours susceptible de s'adapter aux circonstances souvent dramatiques de l'insolvabilité.

[88] On peut aussi constater l'existence de cet objectif fédéral de célérité en retraçant l'historique législatif du préavis prescrit par la loi. Comme l'expliquent mes collègues, ce préavis statutaire prévu à l'art. 244 de la *LFI* a été introduit en 1992 et visait les créanciers garantis qui cherchaient à réaliser leurs sûretés détenues en vertu d'une loi provinciale sur la totalité ou la quasi-totalité des biens du débiteur insolvable. Puisque l'obligation de donner un préavis de 10 jours a depuis été intégrée au régime national de mise sous séquestre et qu'elle vise un objectif semblable, je suis d'avis qu'une analyse téléologique complète de ce régime doit prendre en compte les objectifs fédéraux initialement visés à l'art. 244.

[89] Il semble enfin que le législateur ait souhaité que, lorsqu'ils sont saisis d'une demande, les tribunaux prennent en considération l'ensemble des circonstances et qu'ils rendent une décision équitable en tenant compte de l'ensemble du contexte factuel. C'est ce qui ressort à l'évidence du par. 243(1) de la *LFI*, qui prévoit que le tribunal peut nommer un séquestre « s'il est convaincu que cela est juste ou opportun ». Le créancier garanti n'est pas tenu de surmonter des obstacles majeurs en matière de preuve. La loi ne limite d'aucune façon le pouvoir discrétionnaire du tribunal. Il faut se rappeler que, historiquement, la nomination d'un séquestre était un remède d'equity qui visait à protéger les droits des parties et à préserver les biens, et que l'on appliquait cette mesure généreusement chaque fois

and is commensurate with the demands and realities of real-time litigation.

[90] In sum, s. 243 *BIA* is a typical bankruptcy and insolvency provision designed to operate in real time. It seeks to balance the interests of secured creditors and debtors through a process for applying for a national receiver that is adaptable and sensitive to the circumstances, and that can be launched quickly if need be.

B. Narrow Construction of the Federal Purpose Endorsed by the Majority

[91] The majority sees in s. 243 only one purpose: to enable secured creditors to apply for the appointment of a national receiver, thereby eliminating the need to undertake the lengthy and cumbersome process of applying for a receiver in multiple jurisdictions. Respectfully, I cannot subscribe to so narrow a reading.

[92] I agree with my colleagues' assessment of the problem that prompted Parliament to introduce the national receivership scheme in what is now s. 243 *BIA*. Before that section was introduced, many had expressed concerns that the absence of a national receivership regime required secured creditors to undertake the cumbersome process of applying for a receiver in each province. In addition, a practice had emerged in some provinces of appointing interim receivers under s. 47 *BIA* and conferring broad nationwide powers on them for indefinite periods, often lasting through to the final liquidation of a debtor's assets and displacing the intended role of a receiver appointed under the auspices of provincial law: J. P. Sarra, G. B. Morawetz and L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), at p. 174; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193, at paras. 50-51. Indeed, in 2006 this Court waded into the controversy. Abella J., for a majority of the Court, cautioned against an

qu'on le jugeait nécessaire : Bennett, p. 2. Le processus prévu au par. 243(1) de la *LFI* découle de cette origine et vise cet objectif; il correspond aux exigences et aux réalités concrètes du contentieux en temps réel.

[90] En somme, l'art. 243 de la *LFI* est une disposition typique en matière d'insolvabilité et de faillite, et il est conçu pour s'appliquer en temps réel. Il vise à établir un équilibre entre les intérêts des créanciers garantis et ceux des débiteurs en prévoyant un processus de demande de nomination d'un séquestre national qui est souple, qui tient compte des circonstances et qui peut être enclenché rapidement au besoin.

B. L'interprétation étroite de l'objet fédéral retenue par la majorité

[91] Selon les juges majoritaires, l'art. 243 ne vise qu'un seul objectif : permettre aux créanciers garantis de demander la nomination d'un séquestre national, les dispensant ainsi de la nécessité d'entreprendre le long et fastidieux processus les obligeant à demander la nomination d'un séquestre dans plusieurs provinces. Avec égards, je ne puis souscrire à une interprétation aussi étroite.

[92] Je suis d'accord avec mes collègues quant à l'analyse qu'ils font du problème qui a incité le législateur à instaurer, à ce qui est maintenant l'art. 243 de la *LFI*, le régime national de mise sous séquestre. Avant l'adoption de cet article, de nombreuses voix s'étaient élevées pour déplorer le fait que l'absence de régime de nomination d'un séquestre national obligeait les créanciers garantis à se plier au processus fastidieux qui les obligeait à demander la nomination d'un séquestre dans chaque province où le débiteur avait des actifs. De plus, on avait constaté, dans certaines provinces, l'apparition d'une pratique consistant à nommer un séquestre intérimaire en vertu de l'art. 47 de la *LFI* et à lui conférer des pouvoirs étendus à l'échelle nationale pour une période indéfinie. Cette période se prolongeait souvent jusqu'à la liquidation définitive des actifs du débiteur, faisant ainsi échec au rôle que l'on entendait faire jouer au séquestre nommé en vertu de la législation provinciale : J. P. Sarra, G. B. Morawetz

“open-ended” reading of s. 47 based on “jurisdictional largesse” in regard to unilateral declarations regarding third party rights: *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123, at paras. 45-46.

[93] The amendments passed in 2005 (c. 47) and 2007 (c. 36), both brought into force in 2009, aimed to bring clarity and consistency to the system of receivership under the *BIA*. First, the amendments limited the powers of interim receivers appointed under s. 47 *BIA* as well as the duration of their appointments, which clearly became “interim” in nature. Second, Parliament reworked Part XI of the *BIA* so that s. 243 provided for the appointment of a national receiver over all or substantially all of an insolvent debtor’s assets. This receivership regime is not exclusive; s. 243(2) *BIA* makes it clear that a national receiver may also be appointed by private agreement or under another Act, whether provincial or federal.

[94] I do not dispute that s. 243 *BIA*’s introduction was *prompted* by a need for a national full receiver, which would ensure that a secured creditor did not have to undertake the process of applying for a receiver in every province and would limit the need to have recourse to an interim receiver over indefinite periods. I also agree that receivers appointed under Part XI are subject to a uniform set of standards and duties.

[95] However, my colleagues have, in construing the federal purpose, focused principally on the specific mischief that prompted Parliament to amend

et L. W. Houlden, *The 2015 Annotated Bankruptcy and Insolvency Act* (2015), p. 174; *Railside Developments Ltd., Re*, 2010 NSSC 13, 62 C.B.R. (5th) 193, par. 50-51. D’ailleurs, en 2006, notre Cour s’est engagée dans cette controverse. S’exprimant au nom des juges majoritaires, la juge Abella avait alors formulé une mise en garde contre une interprétation de l’art. 47 qui aurait pour effet de donner une « portée illimitée » ou « d’attribuer des pouvoirs [. . .] larges » dans le contexte des jugements déclaratoires unilatéraux concernant les droits des tiers : *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123, par. 45-46.

[93] Les modifications adoptées en 2005 (c. 47) et en 2007 (c. 36), qui sont entrées en vigueur en 2009, visaient à apporter clarté et cohérence dans le régime de mise sous séquestre de la *LFI*. En premier lieu, les modifications ont eu pour effet de restreindre les pouvoirs des séquestres intérimaires nommés en vertu de l’art. 47 de la *LFI* et de limiter la durée de leur mandat, lequel a clairement pris un caractère « intérimaire ». En second lieu, le législateur fédéral a réaménagé la partie XI de la *LFI* en prévoyant à l’art. 243 la nomination d’un séquestre national à l’égard de la totalité ou la quasi-totalité des biens du débiteur insolvable. Ce régime de mise sous séquestre n’est pas exclusif; le par. 243(2) de la *LFI* précise qu’un séquestre national peut également être nommé aux termes d’un contrat de garantie ou d’une autre loi fédérale ou provinciale.

[94] Je ne conteste pas que l’adoption de l’art. 243 de la *LFI* était *motivée* par la nécessité de prévoir la nomination d’un séquestre national qui dispenserait les créanciers garantis de la nécessité de se soumettre au processus de demande de nomination d’un séquestre dans chaque province, réduisant d’autant le besoin de recourir à un séquestre intérimaire pour des périodes indéfinies. Je conviens également que les séquestres nommés en vertu de la partie XI sont assujettis à un ensemble de normes et d’obligations uniformes.

[95] Toutefois, dans l’interprétation qu’ils font de l’objet fédéral, mes collègues mettent principalement l’accent sur le problème précis qui a incité le

Part XI of the *BIA* in 2005 and 2007, while largely overlooking the federal purposes related to receivership law that were given effect when Part XI was introduced in 1992 and that have carried through to modern day s. 243. It must be remembered that s. 243 is the product of an incremental evolution. The prescribed 10-day notice period for secured creditors seeking to enforce a security on all or substantially all of the inventory, accounts receivable or other property of a business debtor was among the first rules codified in Part XI of the *BIA* in 1992. It was designed to apply to receivers governed by the common law or by provincial legislation. In my view, it was then that Parliament struck a balance between the interest of secured creditors in a timely remedy and that of insolvent debtors in being afforded enough time to arrange their financial affairs. The 2005 and 2007 amendments — the latest steps in this legislative evolution — were specifically intended to provide secured creditors with access to a national receivership. However, I am convinced that the foundational purposes that have animated federal receivership law since 1992 must form part of any credible account of the federal purpose underlying today's s. 243. I fear that if this Court disregards these foundational purposes in its frustration of purpose analysis, the provinces will be left free to mangle the receivership scheme such that it no longer functions as Parliament intended it to.

[96] I will now attempt to address more specifically a number of arguments raised by my colleagues. In short, they argue that a narrow construction of s. 243's purpose is supported by the text of the *BIA*, by extrinsic evidence regarding its legislative history and by the purpose and operation of the *Farm Debt Mediation Act*, S.C. 1997, c. 21 ("*FDMA*"). Respectfully, I do not agree.

législateur à modifier la partie XI de la *LFI* en 2005 et en 2007, mais ignorent de façon significative les objectifs fédéraux du droit en matière de mise sous séquestre auxquels le législateur a donné effet en édictant la partie XI en 1992, et qui ont été repris dans le libellé actuel de l'art. 243. Il faut se rappeler que l'art. 243 est le fruit d'une évolution graduelle. Le préavis de 10 jours que devaient respecter les créanciers garantis qui cherchaient à faire exécuter une garantie sur la totalité ou la quasi-totalité des biens, des stocks et des comptes à recevoir d'une entreprise débitrice faisait partie des premières règles codifiées à la partie XI de la *LFI* en 1992. Il était censé s'appliquer aux séquestres régis par la common law ou par les lois provinciales. À mon avis, c'est à ce moment que le législateur fédéral a établi un équilibre entre l'intérêt des créanciers garantis de pouvoir exercer un recours en temps utile, et celui des débiteurs insolvables de bénéficier de suffisamment de temps pour mettre de l'ordre dans leurs affaires financières. Les modifications apportées en 2005 et en 2007 — correspondant à la dernière phase de cette évolution — visaient expressément à assurer aux créanciers garantis l'accès à un régime de nomination d'un séquestre national. Toutefois, je suis persuadée que les objectifs fondamentaux qui ont animé l'évolution du droit fédéral en matière de mise sous séquestre depuis 1992 doivent être pris en compte si l'on veut dresser un portrait fidèle de l'objet fédéral visé à l'art. 243 actuel. Je crains que, si notre Cour ignore ces objectifs fondamentaux dans son analyse visant à déterminer s'il y a entrave à la réalisation de l'objet fédéral, les provinces puissent modifier à leur gré le régime de mise sous séquestre, de sorte qu'il ne rencontre plus les objectifs visés par le législateur fédéral.

[96] Je vais maintenant tenter de répondre plus précisément à un certain nombre des arguments soulevés par mes collègues. En résumé, ils soutiennent que le libellé de la *LFI*, certains éléments de preuves extrinsèques concernant l'historique législatif de la *LFI*, de même que l'objet et l'application de la *Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole*, L.C. 1997, c. 21 (« *LMEA* »), appuient une interprétation étroite de l'art. 243. Avec égards, je ne puis me résoudre à souscrire à cette opinion.

(1) Interim Receivership

[97] It is argued that, to the extent that timeliness is an important concern, it has been addressed through the interim receivership regime under s. 47 *BIA*, and that any constitutional conflict between Part II of the *SFSA* and that section should be left for another day.

[98] If anything, the *BIA*'s current interim receivership regime confirms the vital importance of timeliness for the national full receivership. It is generally accepted that interim receivership was "created to protect the interests of secured creditors during the brief period between the time when a secured creditor delivers a notice that it intends to exercise its rights under a security agreement and the time when it can exercise that right under s. 244": Sarra, Morawetz and Houlden, at p. 174. However, as my colleagues document in their reasons, following the 2005 and 2007 amendments the interim receivership was intended to be time-limited. The interim receivership now expires after 30 days unless another period is specified by the court: s. 47(1)(c) *BIA*. If the interim receivership is meant to preserve debtors' property until a national full receiver is appointed, this 30-day expiration date suggests that Parliament intended a receiver to be appointed promptly.

[99] Furthermore, the interim receiver does not possess all the powers that a national receiver does. For instance, s. 243(1)(c) provides that a court may appoint a receiver to "take any other action that the court considers advisable", which may include disposing of the debtor's property and distributing the proceeds. While it will often be important that this be done quickly, the *BIA* does not permit courts to grant that power to interim receivers: Wood, at pp. 477-78. Moreover, interim receivers appointed under Part II of the *BIA* are not subject to all the rules imposed by Part XI. As a result, I do not share the majority's view that the existence of the interim receivership regime negates the importance of

(1) La mise sous séquestre intérimaire

[97] L'on avance que, dans la mesure où la célérité est une préoccupation importante, cette question a été réglée par la mise en place du régime de nomination d'un séquestre intérimaire à l'art. 47 de la *LFI*, et que la question de déterminer s'il y a conflit constitutionnel entre la partie II de la *SFSA* et cet art. 47 devrait être reportée à plus tard.

[98] À vrai dire, le régime actuel de nomination du séquestre intérimaire prévu par la *LFI* confirme l'importance cruciale que revêt la célérité pour la nomination d'un séquestre national. Il est généralement reconnu que la mise sous séquestre intérimaire a été [TRADUCTION] « créée pour protéger les intérêts des créanciers garantis au cours de la brève période qui s'écoule entre le moment où le créancier garanti envoie un avis de son intention d'exercer ses droits en vertu d'un contrat de garantie et celui où il peut exercer ce droit en vertu de l'art. 244 » : Sarra, Morawetz et Houlden, p. 174. Toutefois, ainsi que mes collègues le soulignent, à la suite des modifications apportées en 2005 et en 2007, la mise sous séquestre intérimaire n'était censée durer qu'un certain temps. La mise sous séquestre intérimaire expire maintenant après 30 jours, sauf si le tribunal précise une autre période : al. 47(1)c) de la *LFI*. Si la mise sous séquestre intérimaire est censée préserver les biens du débiteur jusqu'à la nomination d'un séquestre national, ce délai de 30 jours indique que le législateur souhaitait qu'un séquestre puisse être nommé rapidement.

[99] De plus, le séquestre intérimaire ne possède pas tous les pouvoirs du séquestre national. Par exemple, aux termes de l'al. 243(1)c), le tribunal peut habiliter un séquestre à « prendre toute autre mesure qu'il estime indiquée », notamment aliéner les biens du débiteur et en distribuer le produit. Même s'il est souvent important que des mesures de ce genre soient prises rapidement, la *LFI* ne permet pas aux tribunaux de conférer ces pouvoirs au séquestre intérimaire : Wood, p. 477-478. En outre, les séquestres intérimaires nommés en vertu de la partie II de la *LFI* ne sont pas assujettis à toutes les règles prévues à la partie XI. Par conséquent, je ne partage pas l'opinion de la majorité suivant laquelle

timeliness for the appointment of a receiver under Part XI.

[100] Lastly, I am concerned that the majority's reading of s. 243(1.1) risks undermining the intended effect of the 2005 and 2007 amendments to the *BIA*. As the majority thoroughly documents, the amendments were designed in part to return the interim receivership to its appropriate role, limited in both power and time. The majority's interpretation of s. 243 *BIA* has the potential to once again open the door to periods of indefinite interim receivership, since under the majority's understanding the appointment of receivers under s. 243 may be stalled for extended periods of time by excessive notice periods imposed by provincial laws.

(2) Discretionary Nature of the National Receivership Regime

[101] My colleagues find support in the fact that the s. 243 remedy is discretionary. As I explained above, the section does not compel courts to appoint a receiver, but instead recognizes courts' discretion to do so if it is "just or convenient". In my colleagues' view, this means that a secured creditor is not entitled to a national full receiver. If secured creditors are not so entitled, they argue, there can be no frustration of federal purpose when the *SFSA* adds additional requirements before secured creditors are permitted to have recourse to the s. 243 remedy.

[102] However, this interpretation seems to misrepresent what Parliament intended to provide secured creditors in the circumstance of debtor insolvency. It is clear that, under the *BIA*, secured creditors are not, *per se*, entitled as of right to a receiver. Rather, Parliament intended to confer on them the right to *apply* for the appointment of a national full receiver on very short notice. I fail to see how this

l'existence du régime de mise sous séquestre intérimaire fait disparaître l'importance de la célérité quant à la nomination d'un séquestre en vertu de la partie XI.

[100] Enfin, je crains que la façon dont mes collègues interprètent le par. 243(1.1) n'affaiblisse l'effet que recherchait le législateur en modifiant la *LFI* en 2005 et en 2007. Comme ils l'expliquent en détail, les modifications visaient notamment à faire en sorte que la mise sous séquestre intérimaire reprenne le rôle qui aurait toujours dû être le sien, tant en ce qui concerne les pouvoirs exercés que sa durée. L'interprétation que fait la majorité de l'art. 243 de la *LFI* risque de provoquer le retour à des mises sous séquestre intérimaires pour des périodes indéfinies puisque, selon eux, la nomination d'un séquestre en vertu de l'art. 243 peut être suspendue pendant de très longues périodes en raison des délais excessifs imposés par une loi provinciale.

(2) La nature discrétionnaire du régime de nomination d'un séquestre national

[101] Mes collègues s'appuient sur le fait que le recours prévu à l'art. 243 est discrétionnaire. Comme je l'ai déjà expliqué, cet article n'oblige pas les tribunaux à nommer un séquestre, mais reconnaît plutôt que les tribunaux ont le pouvoir discrétionnaire d'ordonner cette mesure s'ils estiment qu'il est « juste ou opportun » de le faire. Mes collègues en déduisent que le créancier garanti n'a pas un droit automatique à la nomination d'un séquestre national. Si les créanciers garantis n'ont pas ce droit automatique, on ne peut selon eux conclure qu'il y a eu entrave à la réalisation d'un objet fédéral lorsque la *SFSA* ajoute d'autres exigences avant de permettre aux créanciers garantis d'exercer le recours prévu à l'art. 243.

[102] Cette interprétation semble toutefois erronément représenter ce que le législateur avait l'intention de permettre aux créanciers garantis en cas d'insolvabilité d'un débiteur. Il est évident que, sous le régime de la *LFI*, les créanciers garantis n'ont pas automatiquement droit à la nomination d'un séquestre national. Le législateur souhaitait plutôt leur conférer le droit de *demandeur* la nomination d'un

residual discretion undermines Parliament's evident intention to enable timely access to receivership. Rather, the significant discretion vested in the courts suggests that Parliament wished courts to respond to each application on a case-by-case basis in light of the full factual matrix before them.

(3) The Special Case of Farmers

[103] It is argued that the special treatment afforded to farmers by the *BIA* must be included in any purposive analysis of s. 243 *BIA*. Specifically, s. 48 *BIA* excludes farmers from involuntary bankruptcy proceedings. On this argument, I share the view articulated by Richards C.J. in the Court of Appeal's reasons (see para. 63). Given that Parliament expressly excluded farmers from involuntary bankruptcy proceedings, one would expect that Parliament would have enacted a similar provision to exclude farmers from s. 243 *BIA* if it intended to extend special treatment to farmers with regard to the appointment of a national receiver. However, there is no such provision in Part XI.

[104] My colleagues also argue that the federal *FDMA* amounts to parliamentary recognition that the receivership regime in Part XI of the *BIA* can be subjected to additional provincial delays in the context of a farmer's insolvency. Unfortunately, I can read no such implication into the *FDMA*. For one, there are stark differences between the *FDMA* and the *SFSA*, both in their operation and the policy preferences they embody. As a result, the existence of the former cannot be taken as evidence that Parliament intended the *BIA* to coexist with the latter.

[105] For instance, the *FDMA* provides that a security holder is only required to give a farmer-debtor

séquestre national à très bref préavis. Je ne vois pas comment ce pouvoir discrétionnaire résiduel contre-carre l'intention évidente du législateur de permettre l'obtention rapide d'une mise sous séquestre nationale. Le pouvoir discrétionnaire considérable conféré aux tribunaux indique plutôt que le législateur souhaitait qu'ils répondent à chaque demande au cas par cas en tenant compte de toutes les circonstances et du contexte factuel porté à leur connaissance.

(3) Le cas spécial des agriculteurs

[103] Mes collègues soutiennent qu'il faut, dans toute analyse téléologique de l'art. 243 de la *LFI*, tenir compte du traitement spécial que la *LFI* réserve aux agriculteurs. Plus précisément, l'art. 48 de la *LFI* soustrait les agriculteurs aux procédures de faillite involontaire. En ce qui concerne cet argument, je partage l'opinion formulée en l'espèce par le juge en chef Richards de la Cour d'appel (voir par. 63). Comme le législateur a expressément soustrait les agriculteurs aux procédures de faillite involontaire, on aurait pu s'attendre à ce qu'il adopte une disposition semblable pour soustraire les agriculteurs à l'application de l'art. 243 de la *LFI* s'il avait l'intention d'appliquer ce même traitement spécial aux agriculteurs dans le cas de la nomination d'un séquestre national. Or, on ne trouve aucune disposition en ce sens à la partie XI.

[104] Mes collègues prétendent également que le législateur fédéral a reconnu dans la *LMEA* fédérale le fait que le régime de mise sous séquestre prévu à la partie XI de la *LFI* peut être assujéti aux délais supplémentaires prévus par la loi provinciale lorsqu'un agriculteur devient insolvable. Malheureusement, je ne puis discerner une telle déduction dans la *LMEA*. Tout d'abord, il existe des différences marquées entre la *LMEA* et la *SFSA*, tant en ce qui concerne leurs modalités d'application que les grands principes que chacune incarne. Par conséquent, l'existence de la première ne saurait être considérée comme une preuve que le législateur souhaitait que la *LFI* coexiste avec la seconde.

[105] Ainsi, suivant la *LMEA*, le créancier garanti est seulement tenu de donner à l'agriculteur

15 business days' notice before attempting to obtain any remedy or institute any proceeding to recover its debt or to take any property of the farmer: s. 21. And while it is true that a farmer may apply for a 30-day stay of proceedings (s. 5(1)(a)) and that the stay may be renewed up to three times, those renewals are subject to strict conditions. A renewal of the stay is only to be granted where it is essential to the formulation of an arrangement between the farmer and his or her creditors: s. 13(1). Otherwise, a stay will only be renewed where it will neither diminish the value of the farmer's assets nor unduly prejudice the farmer's creditors, and where there is no indication of bad faith on the farmer's part: *Farm Debt Mediation Regulations*, SOR/98-168, s. 3. Furthermore, an administrator may terminate the stay of proceedings at any time for any of a wide variety of reasons, including that mediation will not lead to an arrangement between the parties or that the farmer has jeopardized his or her assets: s. 14(2).

[106] Unlike the *SFSA*, the *FDMA* does not impose an automatic and absolute 150-day moratorium on an application for the appointment of a receiver. Moreover, the *FDMA* does not entitle every insolvent farmer to apply for a stay of proceedings: s. 20(1). In addition, where a stay has been issued, an administrator must appoint a guardian of the farmer's assets (s. 16), and the stay does not preclude the appointment of an interim receiver under the *BIA*: *Jacob's Hold Inc. v. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776 (S.C.J.). That protection is not extended to secured creditors under the *SFSA*. Also, as I mentioned above, the stay under the *FDMA* can be terminated by the administrator whenever it has become evident that mediation will not result in an arrangement between the farmer-debtor and the majority of the creditors: s. 14(2). And once the stay has been terminated or has expired, the *FDMA* does not require an application for leave or impose a high burden of proof on secured creditors.

un préavis de 15 jours ouvrables avant de tenter d'obtenir quelque remède ou d'instituer un recours pour recouvrer sa dette ou pour prendre possession d'un bien de l'agriculteur : art. 21. Et s'il est vrai que l'agriculteur peut demander la suspension des recours de ses créanciers pour une période de 30 jours (al. 5(1)a)) et que cette suspension peut être renouvelée jusqu'à trois fois, ces renouvellements sont assujettis à des conditions strictes. La période de suspension ne peut être prolongée que si ce délai supplémentaire est nécessaire pour permettre à l'agriculteur et à ses créanciers de conclure un arrangement : par. 13(1). Sinon, la prolongation de la période de suspension ne sera accordée que si elle n'est pas susceptible de diminuer la valeur des actifs de l'agriculteur ou de porter indûment préjudice aux créanciers de l'agriculteur, et que rien ne laisse supposer de la mauvaise foi de la part de ce dernier : *Règlement sur la médiation en matière d'endettement agricole*, DORS/98-168, art. 3. De plus, l'administrateur peut lever la suspension en tout temps pour diverses raisons, notamment s'il estime que la médiation ne se conclura pas par un arrangement entre les parties ou que l'agriculteur a porté atteinte à la conservation de ses actifs : par. 14(2).

[106] Contrairement à la *SFSA*, la *LMEA* n'a pas pour effet d'imposer un moratoire automatique et absolu de 150 jours sur toute demande de nomination d'un séquestre. De plus, suivant la *LMEA*, les agriculteurs insolvables n'ont pas tous le droit de demander la suspension des procédures : par. 20(1). En outre, lorsqu'une suspension a été prononcée, l'administrateur doit nommer un gardien des actifs de l'agriculteur (art. 16) et la suspension n'empêche pas la nomination d'un séquestre intérimaire en vertu de la *LFI* : *Jacob's Hold Inc. c. Canadian Imperial Bank of Commerce* (2000), 52 O.R. (3d) 776 (C.S.J.). Les créanciers garantis ne bénéficient pas de cette protection sous le régime de la *SFSA*. De même, comme je l'ai déjà indiqué, l'administrateur peut lever la suspension en vertu de la *LMEA* lorsqu'il est devenu évident que la médiation ne pourra se conclure par un arrangement entre l'agriculteur et la majorité des créanciers : par. 14(2). Et dès que la suspension a été levée ou a pris fin, les créanciers garantis ne sont plus obligés de demander une autorisation ni de s'acquitter d'un lourd fardeau de preuve.

[107] In my view, the special treatment for farmers prescribed by the *FDMA* displays many of the same qualities — timeliness, adaptability and sensitivity to the totality of circumstances — that are shared by s. 243 *BIA*. Briefly stated, the *FDMA* is still highly time-sensitive: only 15 business days' notice is required and the stay lasts but 30 days and can be renewed only if strict conditions are met. The *FDMA* also demonstrates a remarkable degree of oversight and adaptability to circumstances, given that the stay of proceedings can be terminated or extended where necessary. From the standpoint of efficacy, a stay can be extended only for the purpose of fostering an arrangement between the parties, and may be suspended if an arrangement is not possible, if the value of the farmer's assets is threatened or if bad faith is evident.

[108] The scheme of the *FDMA* is thus quite compatible with the balance struck in s. 243 *BIA*, providing a prompt and circumstance-sensitive remedy that is tailored to the commercial realities of farming. As a result, if the provincial legislation had mirrored the *FDMA*, my conclusion as to frustration of federal purpose would have been different.

(4) Exhaustiveness

[109] I agree with my colleagues that Part XI of the *BIA* contemplates some degree of interaction and overlap with provincial legislation. This is made clear in s. 243(2), which includes all receivers of an insolvent debtor in the definition of “receiver”. More broadly, s. 72(1) states that the provisions of the *BIA* “shall not be deemed to abrogate or supersede the substantive provisions of any other law or statute relating to property and civil rights that are not in conflict with this Act”.

[110] This conclusion is consonant not only with the evidence concerning the legislative context, but also with this Court's jurisprudence. Parliament

[107] À mon avis, le traitement spécial que la *LMEA* réserve aux agriculteurs présente bon nombre des mêmes caractéristiques — célérité, souplesse et prise en compte de l'ensemble des circonstances — que celles que l'on trouve à l'art. 243 de la *LFI*. En un mot, la nécessité d'agir rapidement joue également un rôle très important dans l'opération de la *LMEA* : un préavis de 15 jours ouvrables seulement est exigé, et la suspension des recours ne dure que 30 jours et ne peut être renouvelée que si des conditions strictes sont respectées. La *LMEA* exige également un degré remarquable de surveillance et peut être adaptée aux circonstances étant donné que la suspension des procédures peut être levée ou prolongée au besoin. Sur le plan de l'efficacité, la suspension ne peut être prolongée que si elle favorise la conclusion d'une entente entre les parties, et elle peut être levée si aucun arrangement n'est possible, si la valeur des actifs de l'agriculteur est compromise ou si la mauvaise foi est évidente.

[108] L'économie de la *LMEA* va ainsi dans le sens de l'équilibre établi à l'art. 243 de la *LFI* en offrant un recours rapide qui tient compte des circonstances et qui est adapté aux réalités commerciales de l'agriculture. Pour cette raison, si la loi provinciale reflétait la *LMEA*, ma conclusion quant à l'entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale aurait été différente.

(4) L'exhaustivité

[109] Je suis d'accord avec mes collègues pour dire que la partie XI de la *LFI* permet un certain degré d'interaction et de chevauchement avec les lois provinciales, comme le démontre à l'évidence le par. 243(2) qui, dans la définition de « séquestre », inclut tous séquestres d'un débiteur insolvable. De façon plus générale, le par. 72(1) précise que les dispositions de la *LFI* « n'[ont] pas pour effet d'abroger ou de remplacer les dispositions de droit substantif d'une autre loi ou règle de droit concernant la propriété et les droits civils, non incompatibles avec la présente loi ».

[110] Cette conclusion s'accorde non seulement avec la preuve relative au contexte de la loi, mais également avec la jurisprudence de notre Cour. Le

should not be presumed to intend to occupy or cover the field simply because it has legislated in regard to a particular matter: *Canadian Western Bank*, at para. 74.

[111] However, my colleagues appear to have concluded that since the federal regime is not exhaustive, it necessarily contemplates the possibility of being supplemented by Part II of the *SFSA*. In this vein, Abella and Gascon JJ. distinguish the instant case from *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, by noting that, unlike in *Hall*, the receivership regime of the *BIA* is not a complete or exhaustive code that necessarily excludes provincial legislation. Respectfully, their argument would benefit from a more nuanced approach.

[112] The essential question in this appeal is not whether Parliament intended to be exhaustive or not. It is whether the operation of Part II of the *SFSA* undermines to a sufficient extent the federal purposes underlying s. 243 *BIA*.

[113] It is worth noting that the federal purpose given effect through s. 243 does not impose an absolute bright line over which provinces may not tread. I do not believe that Parliament intended that the right of secured creditors to apply for a national receiver would be subject *only* to a 10-day notice period and that *any* provincial qualification or restriction, no matter how minor, would frustrate the federal purpose. This would assume that Parliament intended to cover the field, a proposition I would not adopt.

[114] Instead, I see a federal purpose drawn in broad strokes, namely to establish a process for applying for a national receiver that is timely, adaptable in case of emergency and sensitive to the totality of circumstances. If a province wishes to legislate in a way that will affect the federal receivership regime — which, by this Court’s jurisprudence, is paramount in cases of conflict — then it

fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière ne permet pas de présumer qu’il a voulu, par là, occuper tout le champ : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 74.

[111] Mes collègues semblent toutefois conclure que, puisque le régime fédéral n’est pas exhaustif, il faut par conséquent envisager la possibilité qu’il puisse être complété par la partie II de la *SFSA*. Poursuivant le raisonnement, les juges Abella et Gascon distinguent le présent pourvoi de l’arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, en faisant observer qu’à la différence de l’affaire *Hall*, le recours en nomination d’un séquestre prévu par la *LFI* ne constitue pas un code complet ou exhaustif qui exclut nécessairement la législation provinciale. Avec égards, leur raisonnement gagnerait à être plus nuancé.

[112] La question essentielle en l’espèce n’est pas de savoir si le législateur entendait être exhaustif ou non, mais bien si l’application de la partie II de la *SFSA* porte suffisamment atteinte aux objectifs fédéraux que vise l’art. 243 de la *LFI*.

[113] Il convient de signaler que l’objectif fédéral auquel l’art. 243 donne effet n’impose pas une ligne de démarcation que les provinces ne doivent en aucun cas franchir. Je ne crois pas que le législateur fédéral avait l’intention d’accorder aux créanciers garantis le droit de demander la nomination d’un séquestre national sous réserve *uniquement* d’un préavis de 10 jours de sorte que *toute* réserve ou restriction apportée par une loi provinciale, aussi mineure soit-elle, constituerait une entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale. Raisonner ainsi signifierait que le législateur fédéral entendait occuper tout le champ, une idée que je ne suis pas prête à accepter.

[114] À mon avis, l’objet fédéral a pu être dessiné à grandes lignes, notamment afin d’instaurer un processus de demande de nomination d’un séquestre national qui soit rapide, qui s’adapte aux situations d’urgence et qui tienne compte de l’ensemble des circonstances. Si une province souhaite légiférer d’une façon susceptible d’avoir une incidence sur le régime fédéral de nomination de séquestre —

must do so in a manner consistent with that purpose. If the province does so, its regime will dovetail seamlessly with the federal regime and produce no frustration.

[115] This has happened before. In *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53, federal legislation regarding maritime liability provided a right of action for workplace injury for dependants of a deceased. The language used in the legislation was not exhaustive, and the question was whether a provincial regime, which denied the right of action but established a no-fault compensation system, frustrated the federal purpose. LeBel and Karakatsanis JJ., for the Court, ruled that the federal legislation “was enacted to expand the range of claimants who could start an action in maritime negligence law” and that, since the provincial legislation simply provided a “different regime” of compensation, it did not frustrate the federal purpose: para. 84. Thus, the province had respected the federal purpose while fashioning its own scheme, and in doing so had avoided triggering the doctrine of federal paramountcy.

[116] In the case at bar, the federal purpose I outlined above leaves a wide legislative space open to the provinces. For instance, I have already mentioned that, were the provincial legislation to mirror the *FDMA*, there would be no frustration of purpose. This is because the *FDMA* largely embodies the *BIA*’s purpose of providing creditors with a timely, effective and adaptable remedy in the specific context of a farmer’s insolvency.

[117] As a province strays from this federal purpose, however, there will come a point where frustration simply cannot be ignored. This is in keeping with this Court’s insistence that the burden to be discharged by a party asserting frustration of a federal purpose is high: *COPA*, at para. 66. Where federal legislation is non-exclusive, the frustration of federal

lequel, suivant la jurisprudence de notre Cour, a la préséance en cas de conflit —, elle doit le faire d’une manière cohérente avec l’objet fédéral en question. Si la province légifère ainsi, son régime s’imbriquera parfaitement avec le régime fédéral et il n’y aura pas d’entrave à la réalisation de son objet.

[115] Une telle situation s’est déjà produite. Dans l’affaire *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53, une loi fédérale sur la responsabilité en matière maritime conférerait un droit d’action aux personnes à charge des personnes décédées lors d’accidents du travail. Le libellé de la loi n’était pas exhaustif et la question était de savoir si le régime provincial, qui niait le droit d’action mais établissait un régime d’indemnisation sans égard à la responsabilité, entravait la réalisation de l’objet de la loi fédérale. S’exprimant au nom de la Cour, les juges LeBel et Karakatsanis ont estimé que le texte de loi fédérale avait été « édicté en vue d’élargir la catégorie des personnes admises à intenter une action en négligence fondée sur le droit maritime » et que, comme la loi provinciale instaurait tout simplement un « régime d’indemnisation distinct », elle n’entravait pas la réalisation de l’objectif fédéral : par. 84. La province avait donc respecté l’objet fédéral tout en instaurant son propre régime, évitant ainsi l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale.

[116] En l’espèce, l’objet fédéral que je viens d’exposer laisse une vaste latitude aux provinces pour légiférer. Par exemple, j’ai déjà indiqué que si la loi provinciale reflétait la *LMEA*, elle n’entraverait pas la réalisation de l’objet de la loi fédérale. Cette situation s’explique par le fait que la *LMEA* matérialise dans une large mesure l’objet de la *LFI* consistant à offrir aux créanciers un recours rapide, efficace et souple dans le contexte spécifique de l’insolvabilité de l’agriculteur.

[117] Toutefois, lorsqu’une province s’écarte de cet objet fédéral, il arrive un moment où l’on ne peut tout simplement plus ignorer l’entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale. Cette façon de voir est conforme à la jurisprudence de notre Cour suivant laquelle le fardeau incombant à la partie qui invoque l’entrave à la réalisation d’un objet est un

purpose must be particularly stark to dispense of that burden.

[118] This may be where my approach departs from that of my colleagues. In the name of cooperative federalism, they have opted for a very narrow construction of the federal purpose. My colleagues may understandably be concerned that, if the federal purpose is construed as specifically providing secured creditors with a right to apply for a receiver that is subject *only* to a 10-day notice period, any provincial qualification or restriction of that right *would* amount to frustration. However, if the federal purpose is understood in more general terms (as I believe I am doing), then it will be difficult for any party to meet the high burden of proving frustration unless the provincial legislation deviates significantly from the purposes of the overlapping federal legislation.

[119] For the reasons that I outline below, I believe that this high burden of proof has been discharged in the instant case: the federal purpose of providing a timely, flexible and context-sensitive remedy for secured creditors has been frustrated by the important obstacles the province has deliberately placed in the way of secured creditors.

(5) Role of Extrinsic Evidence in Establishing the Federal Purpose

[120] Before embarking on the final frustration of purpose analysis, it is worth commenting on my colleagues' reliance on extrinsic evidence, including the remarks of individual members of Parliament, in support of their narrow construction of s. 243's purpose. Resorting to extrinsic evidence is certainly not necessary. Indeed, as far as I can tell, this Court has generally not done so in seeking to discern federal purpose in its frustration of purpose jurisprudence. In *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188, Major J., for the Court, construed the federal purpose of s. 30

lourd fardeau : *COPA*, par. 66. Lorsqu'une loi fédérale n'est pas exclusive, l'entrave à la réalisation de son objet doit être particulièrement flagrante pour que la partie qui l'invoque puisse se décharger de ce fardeau de preuve.

[118] C'est là où je crois me dissocier de mes collègues. Au nom du fédéralisme coopératif, ils ont opté pour une interprétation très étroite de l'objet fédéral. Mes collègues semblent craindre que, si l'on interprète l'objet fédéral comme conférant expressément aux créanciers garantis le droit de demander la nomination d'un séquestre sous réserve *uniquement* d'un préavis de 10 jours, toute réserve ou restriction apportée à ce droit par les provinces *serait* considérée comme une entrave à la réalisation de l'objet fédéral. Toutefois, si l'on conçoit cet objet fédéral de façon plus générale — comme je crois le faire —, il demeurera difficile pour quiconque de se décharger du lourd fardeau de prouver une entrave à la réalisation de l'objet de la loi fédérale, à moins que la loi provinciale ne s'écarte de façon marquée de l'objet de la loi fédérale en question.

[119] Pour les motifs que je vais maintenant exposer, j'estime que ce lourd fardeau de preuve a été rencontré en l'espèce : il y a eu entrave à la réalisation de l'objet fédéral consistant à permettre aux créanciers garantis d'exercer un recours rapide, souple et adapté au contexte, en raison des obstacles importants que la province a délibérément mis en place sur la voie des créanciers garantis.

(5) Le rôle de la preuve extrinsèque lorsqu'il s'agit de déterminer l'objet fédéral

[120] Avant d'entamer l'analyse finale de la question de l'entrave à la réalisation d'un objet fédéral, une remarque s'impose quant au fait que mes collègues se fondent sur des éléments de preuve extrinsèques — notamment les propos tenus par certains députés fédéraux — pour appuyer leur interprétation étroite de l'objet de l'art. 243. Il n'est certainement pas nécessaire de recourir à des éléments de preuve extrinsèques. D'ailleurs, pour autant que je sache, dans ses décisions relatives à l'entrave à l'objet d'une loi fédérale, notre Cour n'a généralement pas recours à de tels éléments de preuve lorsqu'elle

of the *Tobacco Act*, S.C. 1997, c. 13, with reference simply to the “the context of the *Tobacco Act* as a whole”, including the legislation’s own statement of purpose: para. 17; see also paras. 18-21. Nor was extrinsic evidence relied on in *Mangat*, widely accepted as a foundational decision regarding the frustration of federal purpose branch of paramouncy analysis.

[121] In certain circumstances, a judicious use of extrinsic evidence of this sort may prove useful. In other cases it may risk yielding an incomplete picture. The matter before us may serve as a case in point. While the remarks cited at length by my colleagues explain what served as an impetus for legislative amendments in 2005 and 2007, they do not explain what destiny Parliament intended for the Part XI receivership remedy more generally. Even my colleagues acknowledge, with regard to Bill C-55 (i.e. the 2005 amendments), that “[t]here is little in the legislative debate surrounding [its] adoption”: para. 60.

III. Operation of Part II of the SFSA and Frustration of the Federal Purpose

[122] I will now turn to examine how the operation of Part II of the *SFSA* frustrates the underlying federal purpose of s. 243. In *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), D. H. Layh (now a justice of the Saskatchewan Court of Queen’s Bench) writes at p. 43 that

Part II of the *SFSA*, borrowing the basic premise of *The Farm Land Security Act* enacted four years earlier, made pre-action proceedings upon mortgage default so time-exhaustive, and the burden of seeking a court order prior to commencing an action so burdensome, that mortgagees would be forced to seek alternatives to court proceeding[s] to resolve mortgage defaults respecting

cherche à discerner l’objet fédéral. Ainsi, dans l’arrêt *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, le juge Major, s’exprimant au nom de la Cour, a interprété l’objet fédéral de l’art. 30 de la *Loi sur le tabac*, L.C. 1997, c. 13, en se référant simplement au « contexte de l’ensemble de la *Loi sur le tabac* », y compris l’énoncé par le législateur de l’objet de la loi : par. 17; voir aussi par. 18-21. La Cour n’a pas non plus eu recours à des éléments de preuve extrinsèques dans l’arrêt *Mangat*, largement reconnu comme un arrêt fondamental en ce qui concerne le volet relatif à l’entrave à un objectif fédéral sous la doctrine de la prépondérance.

[121] Dans certaines circonstances, le recours à la preuve extrinsèque peut s’avérer judicieux. Dans d’autres cas, l’image obtenue par cette méthode risque d’être incomplète comme en offre peut-être un bon exemple l’affaire dont nous sommes saisis. Bien que les propos que mes collègues citent extensivement expliquent les circonstances à l’origine des modifications de 2005 et de 2007, ils n’expliquent pas quelle était l’intention générale du législateur à l’égard de la mise sous séquestre prévue à la partie XI. Même mes collègues reconnaissent qu’en ce qui concerne le projet de loi C-55 (les modifications apportées en 2005), « [son] adoption [. . .] a suscité peu de débats » : par. 60.

III. L’application de la partie II de la SFSA et l’entrave à la réalisation de l’objet de la loi fédérale

[122] Je passe maintenant à l’examen de la façon dont l’application de la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l’objet de l’art. 243. Dans son ouvrage *A Legacy of Protection: The Saskatchewan Farm Security Act: History, Commentary & Case Law* (2009), D. H. Layh (maintenant juge à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan) écrit ce qui suit, à la p. 43 :

[TRADUCTION] Dans la partie II de la *SFSA*, qui s’inspire du principe fondamental de la *Farm Land Security Act* adoptée quatre ans auparavant, le législateur a fait en sorte que les mesures prises avant l’introduction de l’instance en cas de non-paiement de prêts hypothécaires exigent une telle somme de temps, et que les démarches à accomplir pour obtenir une ordonnance du tribunal avant

farm land. And Part II rather handily provided the alternative to court proceedings: mandatory mediation with penalties for not participating in good faith.

[123] Part II of the *SFSA* operates so as to prevent a mortgagee from taking any “action”, broadly defined, in regard to a mortgaged farm before receiving leave from the court: ss. 9 and 11. Before applying for leave, the mortgagee must first serve a notice of intention on the debtor and on the Farm Land Security Board and wait, without exception, for the expiry of a 150-day period (s. 12(1)) during which time the parties are required to participate in mandatory mediation in good faith: s. 12(5) to (10). Following mediation, the Board will prepare a report in which it will assess, among other things, whether there is a reasonable possibility that the farmer will meet his or her obligations and whether the farmer is making a sincere and reasonable effort to do so: s. 12(12). Once the mortgagee is allowed to apply for leave, he or she bears the statutory burden of proving either that there is no reasonable possibility that the farmer will meet those obligations or that the farmer is not making a sincere and reasonable effort to meet them; the court must dismiss the application if this burden is not discharged: s. 18(1). Even if the burden is discharged, the court must dismiss the application if it finds that it is not just and equitable according to the purpose and spirit of the *SFSA* to make an order: s. 19. This purpose is specified in s. 4 as being “to afford protection to farmers against loss of their farm land”. Finally, if the application is dismissed, the mortgagee is prohibited from serving a further notice of intention for one year: s. 20.

[124] On the subject of the operation of Part II of the *SFSA*, I do not think the *amicus curiae* is indulging in hyperbole when he describes the provisions as

d’introduire l’action soient à ce point fastidieuses, que les créanciers hypothécaires soient contraints de trouver des solutions de rechange aux procédures judiciaires pour résoudre le remboursement de leurs prêts hypothécaires grevant des terres agricoles. Et la partie II offrait une solution extrajudiciaire plutôt pratique : une médiation obligatoire assortie de pénalités en cas de refus d’y participer de bonne foi.

[123] La partie II de la *SFSA* a pour effet d’empêcher le créancier hypothécaire d’introduire toute « action » — terme auquel elle donne une définition large — relative à une terre agricole grevée d’une hypothèque avant d’avoir obtenu l’autorisation du tribunal : art. 9 et 11. Avant de demander cette autorisation, le créancier hypothécaire doit d’abord signifier un avis d’intention au Farm Land Security Board (la « commission ») et à l’agriculteur, et doit obligatoirement attendre l’expiration d’une période de 150 jours (par. 12(1)), pendant laquelle les parties sont tenues de participer de bonne foi à un processus obligatoire de médiation : par. 12(5) à (10). À l’issue du processus de médiation, la commission prépare un rapport dans lequel elle détermine notamment s’il existe une possibilité raisonnable que l’agriculteur s’acquitte de ses obligations, et si l’agriculteur déploie des efforts sincères et raisonnables pour s’en acquitter : par. 12(12). Une fois que le créancier peut demander l’autorisation, la loi lui impose le fardeau de démontrer qu’il n’existe aucune possibilité raisonnable que l’agriculteur s’acquitte de ces obligations, ou que ce dernier ne déploie pas des efforts sincères et raisonnables pour s’acquitter de ces obligations; le tribunal doit rejeter la demande si le créancier ne s’acquitte pas de ce fardeau : par. 18(1). Même si le créancier s’acquitte de ce fardeau, le tribunal doit rejeter la demande s’il est convaincu qu’il n’est pas juste et équitable, selon l’objet et l’esprit de la *SFSA*, de rendre l’ordonnance demandée : art. 19. Cet objet de la loi est précisé comme suit à l’art. 4 : [TRADUCTION] « protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles ». Enfin, si la demande est rejetée, la loi interdit au créancier hypothécaire de signifier un autre avis d’intention pendant un an : art. 20.

[124] Pour ce qui est de l’application de la partie II de la *SFSA*, je ne crois pas que l’*amicus curiae* fasse usage d’hyperboles lorsqu’il qualifie les

“unapologetically pro-debtor”: factum, at para. 59. Although the purpose of the provincial legislation is not usually considered in a frustration of federal purpose analysis, in the case of the *SFSA*, its purpose — to protect farmers — is raised to the level of a substantive standard by ss. 4 and 19. In other words, the provincial legislation imposes a very different balance between the interests of debtors and creditors than the one struck by the *BIA*, even if the special considerations for farmers that are incorporated into federal law by the *FDMA* are taken into account. The question is whether the province’s legislative balance can operate swiftly in real time, in a manner consistent with the federal purpose, and thus dovetail with the federal regime. Ultimately, I conclude that it cannot.

[125] When I consider the operation of Part II of the *SFSA* alongside the purpose of s. 243 *BIA* to provide secured creditors with receivership proceedings that are timely, flexible in an emergency and sensitive to the totality of the circumstances, I cannot disregard what in my view is a patent frustration of the federal purpose. Keeping in mind that s. 243 is not exhaustive, leaving a fairly wide range of legislative action open to the provinces, I nonetheless think the disparity between the two schemes is so stark that the *SFSA* must be found to frustrate Parliament’s purpose. First, the 150-day notice period provided for in Part II of the *SFSA* far outstrips the brief 10-day period provided for in s. 243 *BIA*, or even the notice period of 15 business days in favour of farmers under s. 21 *FDMA*. Given the frenzied rush that typically characterizes insolvency proceedings, the difference between a few weeks and five months is galactic. The federal purpose of providing secured creditors with prompt recourse to a national receiver is therefore frustrated.

[126] Second, the 150-day notice period provided for in Part II of the *SFSA* is absolute, as it

dispositions en question de [TRADUCTION] « résolution favorables aux débiteurs » : mémoire, par. 59. Bien que, dans le cadre de l’analyse de l’entrave à la réalisation de l’objet fédéral, on ne tienne normalement pas compte des objectifs de la loi provinciale, dans le cas de la *SFSA*, cet objet — protéger les agriculteurs — est élevé au rang de norme fondamentale par les art. 4 et 19. En d’autres termes, la loi provinciale impose un équilibre fort différent entre les intérêts des débiteurs et des créanciers que celui que vise la *LFI*, et ce, même si l’on tient compte des facteurs spéciaux applicables à l’égard des agriculteurs que la *LMEA* vient ajouter à ceux de la loi fédérale. La question qui se pose est de savoir si la loi provinciale peut s’appliquer rapidement en temps réel et respecter l’objectif fédéral, s’imbriquant ainsi dans le régime fédéral. J’estime qu’elle ne le peut pas.

[125] Lorsque j’examine l’application de la partie II de la *SFSA* à la lumière de l’objet de l’art. 243 de la *LFI*, soit celui d’instaurer un processus de nomination d’un séquestre qui est rapide, qui s’adapte aux situations urgentes et qui tient compte de l’ensemble des circonstances, je ne puis m’empêcher de constater ce que j’estime être une entrave flagrante à la réalisation de l’objet fédéral. Compte tenu du fait que l’art. 243 n’est pas exhaustif, et qu’il laisse aux provinces la possibilité de légiférer sur un large éventail de questions, j’estime néanmoins que l’écart entre les deux régimes est à ce point marqué qu’il y a lieu de conclure que la *SFSA* entrave la réalisation de l’objet visé par le législateur fédéral. Tout d’abord, le délai d’avis de 150 jours prévu à la partie II de la *SFSA* est beaucoup plus long que le bref délai de 10 jours prévu à l’art. 243 de la *LFI*, ou même que la période d’attente de 15 jours ouvrables prévue à l’art. 21 de la *LMEA* en faveur des agriculteurs. Compte tenu de la course effrénée qui caractérise habituellement les procédures d’insolvabilité, la différence entre quelques semaines et cinq mois est abyssale. Il y a donc entrave à la réalisation de l’objet fédéral consistant à instaurer un recours rapide, efficace et souple pour obtenir la nomination d’un séquestre national.

[126] Deuxièmement, le délai de 150 jours prévu à la partie II de la *SFSA* est absolu. En aucun cas

cannot be waived or judicially terminated in any circumstances. In eliminating any possible flexibility or oversight for such a long period, Part II of the *SFSA* frustrates the federal purpose of providing a recourse that can adapt to the emergencies that are known to occur, from time to time, in insolvency cases. By contrast, s. 243 *BIA* allows for the appointment of a receiver before the expiry of the notice period if that is appropriate, and the stay of proceedings provided for in the *FDMA* can be terminated at any time or extended as necessary under ss. 13 and 14.

[127] Finally, Part II of the *SFSA* establishes a series of evidentiary hurdles that are incompatible with Parliament's intention of making the federal receivership regime an equitable, circumstance-sensitive remedy. The most problematic of these hurdles, in my view, is the burden the mortgagee must discharge of proving either that there is no reasonable possibility that the farmer will meet his or her obligations or that the farmer is not making a sincere and reasonable effort to meet those obligations: s. 18(1) *SFSA*. Given the historical roots of receivership as an equitable remedy, imposing a high burden of proof on a creditor is far from compatible with the purposes and the effective operation of s. 243 *BIA*. Additionally, even if this burden is discharged, a judge must still be satisfied that granting a receivership order will be "just and equitable according to the purpose and spirit" of the *SFSA*: s. 19. It is specified in the *SFSA* that this purpose is to protect against the loss of farmland: s. 4. I would add that there are no such hurdles in the *FDMA*. The net effect is clearly to frustrate Parliament's purpose, namely that an application by a mortgagee for a national receiver be decided by a court on an equitable basis, in a manner that is sensitive to the circumstances.

l'agriculteur ne peut y renoncer, ni le tribunal le raccourcir. En supprimant toute possibilité de souplesse ou de surveillance pour une période aussi longue, la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l'objet fédéral consistant à offrir un recours susceptible de s'adapter aux situations urgentes qui, on le sait, surviennent à l'occasion dans les affaires d'insolvabilité. Par contre, l'art. 243 de la *LFI* permet la nomination d'un séquestre avant l'expiration du préavis de 10 jours, si une telle mesure est indiquée, et aux termes des art. 13 et 14 de la *LMEA*, la suspension des procédures prévue à cette loi peut être révoquée en tout temps ou être prolongée au besoin.

[127] Enfin, la partie II de la *SFSA* crée au niveau de la preuve une série d'obstacles incompatibles avec l'intention du législateur fédéral de faire du régime de nomination d'un séquestre national un recours équitable qui tienne compte des différentes circonstances. L'obstacle le plus problématique, à mon avis, est le fardeau imposé au créancier hypothécaire qui doit démontrer soit qu'il n'existe aucune possibilité raisonnable que l'agriculteur s'acquitte de ses obligations, soit que ce dernier ne déploie pas des efforts sincères et raisonnables pour s'acquitter de ses obligations : par. 18(1) de la *SFSA*. Compte tenu du fait qu'historiquement la mise sous séquestre était un remède en equity, le fait d'imposer au créancier un fardeau de preuve aussi lourd détonne singulièrement avec les objectifs et l'application efficace de l'art. 243 de la *LFI*. Qui plus est, même si le créancier s'acquitte de ce fardeau, un juge doit encore être convaincu que le fait de prononcer l'ordonnance de mise sous séquestre constituera une mesure [TRADUCTION] « juste et équitable selon l'objet et l'esprit » de la *SFSA* : art. 19. La *SFSA* précise que cela a pour objet de protéger les agriculteurs contre la perte de leurs terres agricoles : art. 4. Je tiens à ajouter qu'on ne trouve pas d'obstacles de ce genre dans la *LMEA*. L'effet produit est manifestement d'entraver la réalisation de l'objet fédéral qui consiste à faire en sorte que les demandes présentées par des créanciers en vue de la nomination d'un séquestre national soient tranchées par un tribunal en se fondant sur l'équité et en tenant compte des circonstances.

[128] I stress that in my view none of these factors is, on its own, determinative of the issue. Taking the operation of Part II of the *SFSA* as a whole, however, it is clear to me that the provincial legislation cannot operate in real time, and is in fact intended to hinder the timely appointment of a receiver over mortgaged farmland. It is therefore clear that Part II of the *SFSA* frustrates the purpose of s. 243 *BIA*, thereby triggering the application of the doctrine of federal paramountcy.

IV. Disposition

[129] I thus conclude that the operation of Part II of the *SFSA* frustrates the purpose of s. 243 *BIA*. I would therefore declare that Part II of the *SFSA* is inoperative to the extent of its conflict with the federal receivership scheme.

Judgment accordingly, CÔTÉ J. dissenting.

Solicitor for the appellant: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

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

Solicitors appointed by the Court as amicus curiae: MacPherson Leslie & Tyerman, Saskatoon.

[128] Je tiens à souligner que je ne considère aucun de ces facteurs, pris individuellement, comme déterminant pour trancher la question. Toutefois, considérant globalement l'application de la partie II de la *SFSA*, il m'apparaît évident que la loi provinciale ne peut s'appliquer en temps réel et qu'elle est en fait conçue pour décourager la nomination en temps opportun d'un séquestre sur des terres agricoles grevées d'une hypothèque. Il est en conséquence évident que la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l'objet de l'art. 243 de la *LFI*, et la doctrine de la prépondérance fédérale doit donc s'appliquer.

IV. Dispositif

[129] Je conclus donc que l'application de la partie II de la *SFSA* entrave la réalisation de l'objet de l'art. 243 de la *LFI*. Je suis donc d'avis de déclarer la partie II de la *SFSA* inopérante dans la mesure où elle est incompatible avec le régime fédéral de mise sous séquestre prévu à l'art. 243 de la *LFI*.

Jugement en conséquence, la juge CÔTÉ est dissidente.

Procureur de l'appelant : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

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

Procureurs nommés par la Cour en qualité d'amicus curiae : MacPherson Leslie & Tyerman, Saskatoon.