

Pierre-André Côté
avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat

Interprétation des lois

4^e ÉDITION

LES ÉDITIONS THÉMIS

législative qu'une réponse individuelle plus ou moins improvisée donnée en séance de commission ou de comité parlementaire.

* * *

1595. L'ouverture manifestée depuis un certain temps par la Cour suprême envers l'utilisation des travaux préparatoires constitue certainement une évolution marquante du droit relatif à l'interprétation des lois au Canada. De fait, il s'agit sans doute du changement le plus significatif qu'a connu ce domaine du droit au cours des 30 dernières années.

CHAPITRE 5 L'INTERPRÉTATION OU LES ARGUMENTS PRAGMATIQUES

1596. On entend ici par interprétation pragmatique cette méthode d'interprétation qui repose sur la considération des effets de la loi ou encore des effets d'une interprétation donnée de celle-ci.

1597. L'interprétation en droit, on l'a vu¹, ne se conçoit pas comme animée du seul but de reconstituer la pensée dont le texte fournit le support matériel : souvent interprétation opérative, qui conduit à une action, elle se montre sensible aux conséquences, favorables ou non, de l'application du texte. Le devoir de fidélité à l'intention du législateur n'exclut pas, en effet, toute sensibilité aux exigences du juste et du raisonnable dans les cas d'espèce. Double allégeance de l'interprète, rétroaction de l'application sur l'interprétation, arbitrage entre les idées du passé et l'action du présent².

1598. Parler d'effets favorables ou défavorables d'une loi, c'est poser un jugement de valeur. L'interprétation pragmatique renvoie ainsi au contexte de valeurs, au contexte axiologique d'adoption et d'application de la loi. Dès son adoption, le texte législatif s'intègre à un système juridique formé de l'ensemble des normes préexistantes ; cette intégration au système que forment, en particulier, les autres textes législatifs est de nature à influencer sur le sens de la loi nouvelle. Le contexte dans lequel le texte nouveau s'inscrit n'est cependant pas constitué uniquement de règles au sens strict, qu'elles soient légiférées ou jurisprudentielles : la nouvelle loi est

¹ *Supra*, p. 18 et suiv.

² On trouvera dans *Re Estabrooks Pontiac Buick Ltd.*, (1983) 44 N.B.R. (2d) 201, 210-216 (N.B.C.A.), sous la plume du juge La Forest, des passages fort éclairants concernant les exigences parfois contradictoires du principe de la souveraineté du Parlement, d'une part, et des divers principes de protection de la liberté et de la propriété individuelles qui guident les jugements de valeur quant à ce qu'il faut considérer comme un effet juste et raisonnable de la loi, d'autre part. Le juge La Forest le souligne : « il y a autre chose dans notre Constitution que le principe de la souveraineté parlementaire. On y trouve aussi des principes d'inspiration libérale qui placent le juge en position d'arbitre entre l'État et le citoyen. » (p. 211).

1646. Plutôt que de chercher à circonscrire la référence à l'absurdité par des règles d'admissibilité (admissibilité si le texte est obscur et inadmissibilité si le texte est clair), les tribunaux ont généralement tendance à aborder cette question en termes de poids qu'il convient d'accorder aux préoccupations pragmatiques. Si la prise en considération des conséquences de l'interprétation est généralement vue comme bien fondée, l'influence que l'on peut attribuer à des facteurs de cette nature dans l'établissement du meilleur sens des règles de droit est nécessairement limitée⁹⁷.

Sous-section 2: Les fondements et les limites de la présomption

1647. Que l'interprétation des textes législatifs soit conçue comme visant la restitution de la pensée réelle de l'auteur ou comme une œuvre qui met à contribution le pouvoir créateur de l'interprète, il paraît tout à fait légitime de prendre en considération les conséquences qui découlent d'une interprétation donnée. Au sujet de la méthode d'interprétation suggérée par la *Golden Rule*, Salmond écrit :

« [TRADUCTION] La justification de cette méthode d'interprétation est double : d'une part, elle est de nature à accomplir l'intention du législateur ; d'autre part, elle écarte les résultats absurdes, injustes ou immoraux et sauvegarde les principes généraux du droit. »⁹⁸

1648. La prise en considération des conséquences d'une interprétation est de nature à conduire à l'intention réelle de l'auteur. Les idées généralement admises dans la société sur ce qui est manifestement injuste, déraisonnable ou absurde font partie du contexte axiologique d'énonciation

entre la solution juridique qu'offre le texte et celle que la raison ou la justice exigent dans un cas particulier. Dans *Boisclair c. Guilde des employés de la Cie Toasters Inc.*, [1987] R.J.Q. 807 (C.A.), le juge LeBel écrit, à la page 812 : « L'on admettra volontiers qu'une disposition claire doit recevoir son application. Cependant, encore faut-il intégrer un texte législatif dans l'ensemble du schéma juridique dont il fait partie et en évaluer les conséquences. Ici, de prime abord, la conséquence pratique du raisonnement de la guilde heurte. »

⁹⁷ Voir, par exemple : *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, [2005] 3 R.C.S. 425, par. 50 (J. Deschamps, dissident) ; *National Automobile, Aerospace Transportation and General Workers Union of Canada (C.A.W. - Canada) Local No. 27 c. London Machinery Inc.*, (2006) 79 O.R. (3d) 444, 264 D.L.R. (4th) 428, par. 56 (Ont.C.A.) ; *Paletta International Corporation c. Burlington (City)*, (2004) 69 O.R. (3d) 282, par. 9 (J. Sharpe) (Ont.C.A.).

⁹⁸ John William SALMOND, *Jurisprudence*, 11^e éd. par Glanville Williams, Londres, Sweet & Maxwell, 1957, p. 158.

d'un texte législatif. Si, à la première lecture, un texte paraît conti des résultats manifestement déraisonnables ou inéquitable, il peut y la raison de croire que l'auteur n'a pas dit tout à fait ce qu'il voulait c Si, par exemple, un employeur demande au préposé à l'entretien mé de brûler le contenu des corbeilles à papier, que doit faire ce derni trouve, dans l'une d'entre elles, un billet de cent dollars ? Il peut dé de le brûler, invoquant la clarté de l'ordre et son obligation d'exécut ordres. Mais qui voudrait à son service une personne qui obéit à la bien et si mal ?

1649. Le juge doit aborder la loi sans prévention. « [TRADUCTION pendant, lire une loi sans prévention ne signifie pas nécessairement ter une prévention normale pour les destinataires de la loi. Si le légis a tenu compte de cette prévention, elle peut constituer simpleme élément du contexte approprié »¹⁰⁰. La prise en considération des c quences se présente donc comme une technique permettant de rec tuer indirectement la pensée réelle du législateur¹⁰¹. C'est pour cette r qu'on a pu conclure qu'« en réalité, on découvre par un examen plu profondi que la règle d'or (*Golden Rule*) constitue une forme moir plicité de la règle de la situation à réformer (*Mischief Rule*) »¹⁰².

1650. Il peut aussi se présenter des cas où il est impossible de res la volonté réelle du législateur. Si la loi « n'est pas claire » et que l' prête ne peut trouver un sens raisonnablement certain, la présompt justifie de donner le sens le plus équitable et le plus raisonnable. En c

⁹⁹ « [TRADUCTION] Il faut considérer la loi dans son ensemble et l'interpréter com ensemble, en donnant aux termes leur sens ordinaire, à moins qu'en appliqu le texte on aboutisse à une contradiction, à une absurdité ou à un inconvér grave que la Cour soit convaincue que le législateur n'a pu avoir l'intention employer dans leur sens ordinaire » : *River Wear Commissioners c. Adamson*, (1 A.C. 743, 764-765 (Lord Blackburn)). Voir aussi à titre d'exemple : *Fasken c. N of National Revenue*, [1948] R.C. de l'É. 580, 607 (J. Thorson) ; *R. c. Hess*, [1 W.W.R. 577, 580 (J. O'Halloran) (B.C.C.A.)] : « [TRADUCTION] Nous savons que l'intention du Parlement n'est pas de produire des résultats absurdes. On r présumer que le Parlement agit de manière déraisonnable ou absurde. Si les employés dans une loi semblent conduire à un tel résultat, c'est là une bonne de conclure que le Parlement n'a pas voulu qu'on leur donne le sens qui mè résultat ».

¹⁰⁰ R. DICKERSON, *The Interpretation and Application of Statutes*, Boston, Brown, 1975, p. 219. Voir aussi J.M. KERNOCHIAN, « Statutory Interpretatio Outline of Method », (1976-77) 3 *Dal. L.J.* 333, 358.

¹⁰¹ Roscoe POUND, « Spurious Interpretation », (1907) 7 *Col. L. Rev.* 379, 381, 38

¹⁰² LAW COMMISSION AND SCOTTISH LAW COMMISSION, *The Interpret Statutes*, Londres, H.M.S.O., 1969, p. 19, note 32.

Roland Lapointe *Appellant*

v.

Domtar Inc. *Respondent*

and

Commission d'appel en matière de lésions
professionnelles *Mis en cause*

and

Commission de la santé et de la sécurité du
travail *Mis en cause*

INDEXED AS: DOMTAR INC. v. QUEBEC (COMMISSION
D'APPEL EN MATIÈRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES)

File No.: 22717.

1993: April 1; 1993: June 30.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

*Workers' compensation — Income replacement
indemnity — Commission d'appel en matière de lésions
professionnelles — Interpretation of s. 60 of the Act
respecting Industrial Accidents and Occupational Dis-
eases — Evocation — Standard of review applicable to
Commission's decisions — Whether Commission's
interpretation patently unreasonable — Whether in the
absence of a patently unreasonable error conflicting
decisions by two administrative tribunals may give rise
to judicial review — Act respecting Industrial Accidents
and Occupational Diseases, R.S.Q., c. A-3.001, s. 60.*

*Judicial review — Standard of review — Appellate
administrative tribunal — Workers' compensation —
Standard of review applicable to decisions of Commis-
sion d'appel en matière de lésions professionnelles.*

*Judicial review — Basis for judicial intervention —
Conflicting decisions by two administrative tribunals —
Whether jurisprudential conflict constitutes an indepen-
dent basis for judicial review.*

Roland Lapointe *Appelant*

c.

^a Domtar Inc. *Intimée*

et

^b Commission d'appel en matière de lésions
professionnelles *Mise en cause*

et

^c Commission de la santé et de la sécurité du
travail *Mise en cause*

^d RÉPERTORIÉ: DOMTAR INC. c. QUÉBEC (COMMISSION
D'APPEL EN MATIÈRE DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES)

N° du greffe: 22717.

1993: 1^{er} avril; 1993: 30 juin.

^e Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory, McLachlin et
Iacobucci.

^f EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Accidents du travail — Indemnité de remplacement
du revenu — Commission d'appel en matière de lésions
professionnelles — Interprétation de l'art. 60 de la Loi
sur les accidents du travail et les maladies profession-
nelles — Évocation — Norme de contrôle applicable
aux décisions de la Commission — L'interprétation de
la Commission est-elle manifestement déraisonnable?
— En l'absence d'une erreur manifestement déraisonna-
ble, un conflit jurisprudentiel entre deux instances admi-
nistratives peut-il donner ouverture au contrôle judi-
ciaire? — Loi sur les accidents du travail et les
maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A-3.001, art. 60.*

ⁱ *Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Tribunal
administratif d'appel — Accidents du travail — Norme
de contrôle applicable aux décisions de la Commission
d'appel en matière de lésions professionnelles.*

^j *Contrôle judiciaire — Motif d'intervention judiciaire
— Conflit jurisprudentiel entre deux instances adminis-
tratives — Un conflit jurisprudentiel constitue-t-il un
motif autonome de contrôle judiciaire?*

The appellant, an employee of the respondent company, was injured in an industrial accident three days before the temporary closure of the plant. Citing the closure, the company refused to compensate the employee for more than those three days. The Commission de la santé et de la sécurité du travail and the Bureau de révision paritaire affirmed the company's decision and dismissed the complaint of the employee, who argued that under s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases* ("A.I.A.O.D.") he was entitled to an income replacement indemnity covering the entire period of his disability, that is a period of 14 days. On appeal, the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP") found for the employee and ordered the company to pay him, pursuant to s. 60, 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day he would normally have worked according to his usual work schedule, regardless of the plant closure. The Superior Court dismissed the company's motion in evocation because, in its view, the CALP had acted within its jurisdiction and its decision was not unreasonable. The Court of Appeal reversed this judgment and granted the application for evocation. While of the opinion that the CALP's decision was not patently unreasonable, the court nevertheless observed that with respect to the interpretation of s. 60 it was in the interest of justice to resolve at once the conflicting decisions of the CALP and the Labour Court, which has jurisdiction over penal proceedings under the *A.I.A.O.D.* Abandoning traditional curial deference, the court consequently intervened to resolve the unstable situation and held that under s. 60 an employer is not required to pay a salary or wages to an employee injured in an industrial accident when there is a plant closure. This appeal is to determine whether, in the absence of a patently unreasonable error, conflicting decisions by administrative tribunals may give rise to judicial review.

Held: The appeal should be allowed.

Strictly speaking, the interpretation of s. 60 is within the CALP's jurisdiction. A functional analysis of the *A.I.A.O.D.* clearly demonstrates that the legislature intended to give this tribunal the power to make a final ruling on the meaning and scope of s. 60. As an appellate administrative tribunal, the CALP hears and disposes exclusively of all appeals brought under the *A.I.A.O.D.* and its members have all the powers necessary for the exercise of their jurisdiction, including the power to rule on any question of law or of fact. Protected by a full privative clause, CALP decisions are final and without appeal and every person contemplated

L'appelant, un employé de la compagnie intimée, est victime d'un accident de travail trois jours avant la fermeture temporaire de l'usine. Invoquant cette fermeture, la compagnie refuse d'indemniser l'employé au-delà de ces trois journées. La Commission de la santé et de la sécurité du travail ainsi que le Bureau de révision paritaire confirment la décision de la compagnie et rejettent la plainte de l'employé qui soutient qu'en vertu de l'art. 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* («L.A.T.M.P.») il a droit à une indemnité de remplacement du revenu couvrant l'ensemble de son incapacité, soit une période de 14 jours. En appel, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles («CALP») donne raison à l'employé et ordonne à la compagnie de lui verser, conformément à l'art. 60, 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé selon son horaire habituel de travail et ce, sans égard à la fermeture de l'usine. La Cour supérieure rejette la requête en évocation présentée par la compagnie estimant que la CALP a agi dans le cadre de sa compétence et que sa décision n'est pas déraisonnable. La Cour d'appel infirme ce jugement et fait droit à la demande d'évocation. La cour estime que la décision de la CALP n'est pas manifestement déraisonnable. Cependant, elle souligne qu'en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 60 il est dans l'intérêt de la justice de trancher immédiatement le conflit jurisprudentiel qui existe entre la CALP et le Tribunal du travail dont relèvent les poursuites pénales intentées en vertu de la *L.A.T.M.P.* Laissant de côté la réserve judiciaire traditionnelle, la cour intervient donc pour mettre fin à l'instabilité de la situation et statue qu'en vertu de l'art. 60 il n'existe aucune obligation pour un employeur de payer un salaire à un employé victime d'un accident de travail lorsqu'il y a fermeture d'usine. Le présent pourvoi vise à déterminer si, en l'absence d'une erreur manifestement déraisonnable, un conflit jurisprudentiel au sein d'instances administratives donne ouverture au contrôle judiciaire.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'interprétation de l'art. 60 relève de la compétence *stricto sensu* de la CALP. Une analyse fonctionnelle de la *L.A.T.M.P.* démontre clairement que le législateur avait l'intention de confier à ce tribunal le pouvoir de se prononcer de manière définitive sur le sens et la portée de l'art. 60. À titre de tribunal administratif d'appel, la CALP connaît et dispose exclusivement de tous les appels interjetés en vertu de la *L.A.T.M.P.* et ses membres possèdent tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur compétence, y compris le pouvoir de décider de toutes questions de droit et de fait. Les décisions de la CALP, protégées par une clause privative

in the decision must comply with them without delay. Further, s. 60 is not only one of the legislative provisions on which the CALP has the express power to rule, it employs concepts which are at the core of its area of expertise. The interpretation of s. 60 by the CALP is thus a function directly relating to the objective sought by the legislature. Since the interpretation of s. 60 is within the tribunal's jurisdiction, the standard of review applicable is whether the decision is patently unreasonable.

The CALP's decision is not patently unreasonable. It can be rationally defended both on the facts and on the law. While the CALP may have overlooked several important aspects which are peculiar to the general system of compensation, this is not a basis for judicial intervention as this would simply be an error of law within jurisdiction.

It is doubtful whether there is a conflict between the decisions of the CALP and the Labour Court with respect to the interpretation of s. 60. For one thing, the Court of Appeal's conclusion on this point is based on a single judgment of the Labour Court in a penal matter and fails to take into account the numerous decisions rendered by the CALP, which has always adopted the same interpretation. The situation created by an isolated decision at variance with a consistent line of authority cannot *a priori* be characterized as a true "jurisprudential conflict". Furthermore, these two bodies interpreted the same legislative provision, but in the particular context of each one's jurisdiction, in the one case a penal one and, in the other, an administrative one. Since these are matters where the ground rules are completely different, a disagreement on the interpretation of a legislative provision does not necessarily place the CALP and the Labour Court in a jurisprudential conflict. In addition, it is wrong to suggest that the CALP's interpretation leads to a dead end as there exists, parallel to the penal remedy, a civil remedy (s. 429 A.I.A.O.D.). Finally, the allegedly irreconcilable "conflict" between these two tribunals is mitigated by the fact that the Labour Court's decisions, unlike those of the CALP, can be appealed to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure*.

Assuming however, without deciding the point, that the CALP's interpretation and that of the Labour Court create a jurisprudential conflict, such a conflict does not constitute an independent basis for judicial review. When decisions made within jurisdiction are not patently unreasonable, the principles underlying curial

complète, sont finales et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai. De plus, tout en comptant parmi les dispositions législatives sur lesquelles la CALP a le pouvoir explicite de se prononcer, l'art. 60 fait appel à des notions qui sont au cœur de son domaine d'expertise. L'interprétation de l'art. 60 par la CALP constitue donc une fonction qui participe directement à l'objectif poursuivi par le législateur. Puisque l'interprétation de l'art. 60 relève de la compétence du tribunal, la norme de contrôle applicable est le caractère manifestement déraisonnable de sa décision.

La décision de la CALP n'est pas manifestement déraisonnable. C'est une décision qui est rationnellement défendable sous l'angle tant des faits que du droit. Même si la CALP a peut-être omis des nuances importantes qui sont propres au régime global d'indemnisation, cela ne constitue pas, pour autant, un motif d'intervention judiciaire car il ne s'agirait là que d'une simple erreur de droit commise dans le cadre de sa compétence.

Il semble douteux qu'il existe un conflit jurisprudentiel entre la CALP et le Tribunal du travail relativement à l'interprétation de l'art. 60. D'une part, la conclusion de la Cour d'appel à ce sujet repose sur une seule décision du Tribunal du travail en matière pénale et ne tient pas compte des nombreuses décisions rendues par la CALP qui a toujours adopté la même interprétation. La situation créée par une décision isolée à l'encontre d'une jurisprudence constante ne saurait, *a priori*, être qualifiée de véritable «conflit jurisprudentiel». D'autre part, ces deux organismes interprètent un même texte législatif mais dans le contexte particulier de la compétence de chacun, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative. Puisque ces deux matières ont des règles de base totalement différentes, un désaccord sur l'interprétation d'une disposition législative ne place pas nécessairement la CALP et le Tribunal du travail en situation de conflit jurisprudentiel. De plus, il est faux de prétendre que l'interprétation de la CALP conduit à une impasse puisqu'il existe, parallèlement au recours pénal, un recours civil (art. 429 L.A.T.M.P.). Finalement, le caractère prétendument définitif du «conflit» entre ces deux tribunaux est tempéré par le fait que les décisions du Tribunal du travail sont, contrairement aux décisions de la CALP, appelables devant la Cour supérieure en vertu du *Code de procédure pénale*.

Toutefois, assumant sans en décider que l'interprétation de la CALP et celle du Tribunal du travail créent un conflit jurisprudentiel, un tel conflit ne constitue pas un motif autonome de contrôle judiciaire. Dans le cas de décisions intrajurisdictionnelles qui ne sont pas manifestement déraisonnables, ce sont les principes sous-jacents

deference should prevail. Consistency in the application of the law is a valid objective but is not an absolute one. This objective must be pursued in keeping with the decision-making autonomy and independence of members of the administrative bodies. Inquiring into a case of decision-making inconsistency and solving it where there is no patently unreasonable error means altering the institutional relationship between administrative tribunals and courts. Such intervention by a court of law risks eliminating the decision-making autonomy, expertise and effectiveness of the administrative tribunal and risks, at the same time, thwarting the original intention of the legislature, which has already determined that the administrative tribunal is the one in the best position to rule on the disputed decision. Administrative tribunals have the authority to err within their area of expertise, and a lack of unanimity is the price to pay for the decision-making freedom and independence given to the members of these tribunals. Recognizing the existence of a conflict in decisions as an independent basis for judicial review would constitute a serious undermining of those principles given that administrative tribunals and the legislature have the power to resolve such conflicts themselves.

Cases Cited

Disapproved: *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261; **considered:** *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225; *United Steelworkers of America, Local 14097 v. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382; **referred to:** *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48; *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941; *Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471; *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614; *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association, Local 269*, [1983] 1 S.C.R. 245; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993]

à la retenue judiciaire qui doivent primer. La cohérence dans l'application de la loi constitue un objectif valable mais il n'a pas un caractère absolu. Cet objectif doit se poursuivre dans le respect de l'autonomie et de l'indépendance décisionnelle des membres des organismes administratifs. Enquêter sur un cas d'incohérence décisionnelle et le solutionner en l'absence d'une erreur manifestement déraisonnable, c'est modifier le rapport institutionnel entre les tribunaux administratifs et les cours de justice. Une telle intervention de la part d'une cour de justice risque de réduire à néant l'autonomie décisionnelle, l'expertise et l'efficacité du tribunal administratif et risque, par la même occasion, de contrecarrer l'intention première du législateur qui a déjà déterminé que le tribunal administratif est celui qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée. Les tribunaux administratifs ont la compétence de se tromper dans le cadre de leur expertise, et l'absence d'unanimité est le prix à payer pour la liberté et l'indépendance décisionnelle accordées aux membres de ces tribunaux. Reconnaître l'existence d'un conflit jurisprudentiel comme motif autonome de contrôle judiciaire constituerait une grave entorse à ces principes, compte tenu que les tribunaux administratifs et le législateur ont le pouvoir de régler eux-mêmes ces conflits.

Jurisprudence

Arrêt critiqué: *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261; **arrêts examinés:** *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225; *United Steelworkers of America, Local 14097 c. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382; **arrêts mentionnés:** *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941; *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471; *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614; *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983; *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax, section locale 269*, [1983] 1 R.C.S. 245; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Fraternité unie des char-*

2 S.C.R. 316; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., No. 00138-09-8604, November 27, 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147; *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241; *Hydro-Québec v. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique v. Commission des écoles catholiques de Québec*, J.E. 90-176; *Syndicat des communications graphiques, local 509M v. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Tremblay v. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 S.C.R. 952.

pentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd., [1993] 2 R.C.S. 316; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., n° 00138-09-8604, le 27 novembre 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147; *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241; *Hydro-Québec c. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Commission des écoles catholiques de Québec*, J.E. 90-176; *Syndicat des communications graphiques, local 509M c. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases, R.S.Q., c. A-3.001, ss. 1, 44, 60, 349, 350, 358 [am. 1992, c. 11, s. 31], 373 et seq., 391, 396 [am. 1986, c. 58, s. 114], 397, 400, 405, 406, 407, 409, 429, 458 [am. 1990, c. 4, s. 35], 473 [am. *idem*, s. 38], 589.
Act respecting Occupational Health and Safety, R.S.Q., c. S-2.1.
Code of Penal Procedure, R.S.Q., c. C-25.1.
Labour Code, R.S.Q., c. C-27, s. 112.

Authors Cited

Comtois, Suzanne. "Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs" (1990), 21 *R.D.U.S.* 77.
 Jobin, Jean-François. "Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous?" (1990), 50 *R. du B.* 731.
 MacLauchlan, H. Wade. "Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency" (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435.

Lois et règlements cités

Code de procédure pénale, L.R.Q., ch. C-25.1.
Code du travail, L.R.Q., ch. C-27, art. 112.
Loi sur la santé et la sécurité du travail, L.R.Q., ch. S-2.1.
Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A-3.001, art. 1, 44, 60, 349, 350, 358 [mod. 1992, ch. 11, art. 31], 373 et suiv., 391, 396 [mod. 1986, ch. 58, art. 114], 397, 400, 405, 406, 407, 409, 429, 458 [mod. 1990, ch. 4, art. 35], 473 [mod. *idem*, art. 38], 589.

Doctrine citée

Comtois, Suzanne. «Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs» (1990), 21 *R.D.U.S.* 77.
 Jobin, Jean-François. «Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous?» (1990), 50 *R. du B.* 731.
 MacLauchlan, H. Wade. «Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency» (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435.

Morissette, Yves-Marie. "Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse" (1986), 16 *R.D.U.S.* 591.

Mullan, David J. "Natural Justice and Fairness — Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?" (1982), 27 *McGill L.J.* 250.

Ouellette, Yves. "Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante?" (1990), 50 *R. du B.* 753.

Ouimet, Hélène. "Commentaires sur l'affaire Produits Pétro-Canada c. Moalli" (1987), 47 *R. du B.* 852.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1991] R.J.Q. 2438, 39 Q.A.C. 304, reversing a judgment of the Superior Court, [1987] C.A.L.P. 254, dismissing a motion in evocation with respect to a decision of the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116. Appeal allowed.

Laurent Roy, for the appellant.

René Delorme and *Martin Roy*, for the respondent.

Claire Delisle, for the *mis en cause* CALP.

Jean-Claude Paquet, *Louise Chayer* and *Berthi Fillion*, for the *mis en cause* CSST.

The judgment of the Court was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This appeal raises questions which lie at the core of the institutional relationship between courts of law and administrative tribunals. The issue is whether, in the absence of a patently unreasonable error, conflicting decisions by administrative tribunals may give rise to judicial review. The provision at issue here (s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*, R.S.Q., c. A-3.001 ("A.I.A.O.D.")) reads as follows:

60. The employer of a worker at the time he suffers an employment injury shall pay him, if he becomes unable to carry on his employment by reason of his injury, 90% of his net salary or wages for each day or part of a day the worker would normally have worked had he not

Morissette, Yves-Marie. «Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse» (1986), 16 *R.D.U.S.* 591.

Mullan, David J. «Natural Justice and Fairness — Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?» (1982), 27 *R.D. McGill* 250.

Ouellette, Yves. «Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante?» (1990), 50 *R. du B.* 753.

Ouimet, Hélène. «Commentaires sur l'affaire Produits Pétro-Canada c. Moalli» (1987), 47 *R. du B.* 852.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1991] R.J.Q. 2438, 39 Q.A.C. 304, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1987] C.A.L.P. 254, qui avait rejeté une requête en évocation à l'encontre d'une décision de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116. Pourvoi accueilli.

Laurent Roy, pour l'appelant.

René Delorme et *Martin Roy*, pour l'intimée.

Claire Delisle, pour la mise en cause CALP.

Jean-Claude Paquet, *Louise Chayer* et *Berthi Fillion*, pour la mise en cause CSST.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Le présent pourvoi porte sur des questions qui sont au cœur du rapport institutionnel entre les cours de justice et les tribunaux administratifs. Il s'agit de déterminer si, en l'absence d'erreur manifestement déraisonnable, un conflit jurisprudentiel au sein d'instances administratives donne, néanmoins, ouverture au contrôle judiciaire. La disposition ici en cause (l'art. 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001 («L.A.T.M.P.»)) se lit ainsi:

60. L'employeur au service duquel se trouve le travailleur lorsqu'il est victime d'une lésion professionnelle lui verse, si celui-ci devient incapable d'exercer son emploi en raison de sa lésion, 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait nor-

been disabled, for fourteen full days following the beginning of his disability.

The employer shall pay the salary or wages referred to in the first paragraph to the worker at the time he would normally have paid them to him if the worker has furnished the medical certificate contemplated in section 199.

The salary or wages referred to in the first paragraph constitute an income replacement indemnity to which the worker is entitled for fourteen full days following the commencement of his disability and the Commission shall reimburse the amount thereof to the employer within fourteen days of receipt of his claim, failing which it shall pay him interest determined in accordance with section 323 from the first day it is late.

If the Commission subsequently decides that the worker is not entitled to the whole or part of the indemnity, the Commission shall claim reimbursement from the worker in accordance with Division I of Chapter XIII.

I—Facts

At about 11:30 a.m. on December 17, 1985, the appellant, a joiner permanently employed by the respondent Domtar Inc., was injured in an industrial accident. As a consequence of his employment injury, he was unable to carry on his employment from December 18, 1985 until January 2, 1986. In the days preceding the accident, Domtar had planned and announced the temporary closure of its newsprint plant for the period from 4 p.m. on December 21, 1985 to 8 a.m. on January 2, 1986.

Domtar compensated the appellant for the day of December 18 and for the days of December 19 and 20. Citing the temporary closure of the plant, Domtar refused to compensate the appellant for more than those three days. On January 6, 1986, in a complaint submitted to the *mis en cause* the Commission de la santé et de la sécurité du travail ("CSST"), the appellant argued that he was entitled to an income replacement indemnity covering the entire period of his disability, that is a period of 14 days ending on January 2, 1986. On January 24, 1986, the CSST dismissed the complaint and confirmed that Domtar had paid the correct amount. On January 30, 1986, the appellant asked the com-

malement travaillé, n'eût été de son incapacité, pendant les 14 jours complets suivant le début de cette incapacité.

L'employeur verse ce salaire au travailleur à l'époque où il le lui aurait normalement versé si celui-ci lui a fourni l'attestation médicale visée dans l'article 199.

Ce salaire constitue l'indemnité de remplacement du revenu à laquelle le travailleur a droit pour les 14 jours complets suivant le début de son incapacité et la Commission en rembourse le montant à l'employeur dans les 14 jours de la réception de la réclamation de celui-ci, à défaut de quoi elle lui paie des intérêts, déterminés conformément à l'article 323, à compter du premier jour de retard.

Si, par la suite, la Commission décide que le travailleur n'a pas droit à cette indemnité, en tout ou en partie, elle doit lui en réclamer le trop-perçu conformément à la section I du chapitre XIII.

I—Faits

Le 17 décembre 1985, vers 11 h 30, l'appelant, menuisier permanent à l'emploi de l'intimée Domtar Inc., est victime d'un accident de travail. En raison de sa lésion professionnelle, il est incapable d'exercer son emploi du 18 décembre 1985 jusqu'au 2 janvier 1986. Dans les jours précédant l'accident, Domtar avait planifié et annoncé la fermeture temporaire de son usine de papier journal pour la période du 21 décembre 1985 à 16 heures au 2 janvier 1986 à 8 heures.

Domtar indemnise l'appelant pour la journée du 18 décembre, ainsi que pour les journées du 19 et 20 décembre. Invoquant la fermeture temporaire de l'usine, Domtar refuse d'indemniser l'appelant au-delà de ces trois journées. Le 6 janvier 1986, par le biais d'une plainte adressée à la mise en cause la Commission de la santé et de la sécurité du travail («CSST»), l'appelant soutient qu'il a droit à une indemnité de remplacement de revenu couvrant l'ensemble de son incapacité, soit une période de 14 jours prenant fin le 2 janvier 1986. Le 24 janvier 1986, la CSST rejette la plainte et confirme l'exactitude du paiement effectué par Domtar. Le 30 janvier 1986, l'appelant s'adresse

compensation branch of the CSST to issue a payment order against Domtar. On February 10, 1986, the compensation branch affirmed the CSST's original decision and denied the application for an order.

On February 21, 1986, the appellant filed an application for review with the Bureau de révision paritaire ("BRP") of the CSST. On April 10, 1986, a majority of the BRP affirmed the original decision. The appellant then appealed to the *mis en cause* the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP"). On November 27, 1986, the CALP found that on account of his employment injury and in accordance with s. 60 *A.I.A.O.D.*, the appellant was entitled to 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day on which, according to his usual work schedule, he would have worked between December 22, 1985, the date on which the plant closed, and January 1, 1986. The CALP accordingly reversed the decision of the BRP and ordered Domtar to pay the appellant this amount.

On December 23, 1986 Domtar brought a motion in evocation to the Quebec Superior Court from the decision of the CALP. By judgment dated June 30, 1987, the motion in evocation was dismissed. This decision was appealed to the Quebec Court of Appeal. By a unanimous judgment dated September 11, 1991, that court allowed the appeal, granted the motion in evocation and reversed the CALP decision.

II—Legislation

The mechanism set up by the legislature to implement the *A.I.A.O.D.* comprises several decision-making bodies.

The CSST, established by the *Act respecting Occupational Health and Safety*, R.S.Q., c. S-2.1, is the body responsible for administering the *A.I.A.O.D.* (s. 589). Section 349 *A.I.A.O.D.* gives it jurisdiction to decide any question contemplated by the Act:

349. The Commission has exclusive jurisdiction to decide any matter or question contemplated in this Act

au service de réparation de la CSST afin que celui-ci rende une ordonnance de paiement contre Domtar. Le 10 février 1986, le service de réparation confirme la décision originale de la CSST et rejette la demande d'ordonnance.

Le 21 février 1986, l'appellant dépose une demande de révision auprès du Bureau de révision paritaire («BRP») de la CSST. Le 10 avril 1986, ce dernier confirme majoritairement la décision originale. L'appellant interjette alors appel devant la mise en cause la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles («CALP»). En date du 27 novembre 1986, celle-ci déclare qu'en raison de sa lésion professionnelle et conformément à l'art. 60 *L.A.T.M.P.*, l'appellant a droit à 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait travaillé, selon son horaire habituel de travail, du 22 décembre 1985, date de fermeture de l'usine, jusqu'au 1^{er} janvier 1986. La CALP infirme ainsi la décision du BRP et ordonne à Domtar de verser cette somme à l'appellant.

Le 23 décembre 1986, Domtar se pourvoit en évocation devant la Cour supérieure du Québec à l'encontre de la décision de la CALP. Par jugement en date du 30 juin 1987, la requête en évocation est rejetée. Cette décision est portée en appel devant la Cour d'appel du Québec. Par jugement unanime en date du 11 septembre 1991, celle-ci accueille le pourvoi, fait droit à la requête en évocation et infirme la décision de la CALP.

II—Dispositions législatives

Le mécanisme mis en place par le législateur pour l'application de la *L.A.T.M.P.* comprend plusieurs instances décisionnelles.

La CSST, instituée par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., ch. S-2.1, est l'organisme chargé d'administrer la *L.A.T.M.P.* (art. 589). L'article 349 *L.A.T.M.P.* lui attribue la compétence de décider de toute question visée par celle-ci:

349. La Commission a compétence exclusive pour décider d'une affaire ou d'une question visée dans la pré-

unless a special provision gives the jurisdiction to another person or agency.

Decisions of the CSST are subject to the following privative clause:

350. Except on a question of jurisdiction, no proceedings under article 33 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) nor any extraordinary recourse within the meaning of the said Code may be taken, nor any provisional remedy be ordered against the Commission by reason of an act performed or decision rendered pursuant to an Act under its administration.

The BRP is an intermediary level of jurisdiction. A person aggrieved by a decision of the CSST may ask this body to review it. Section 358 *A.I.A.O.D.* reads as follows:

358. A person who believes he has been wronged by a decision rendered by the Commission under this Act may, within 30 days of notification of the decision, apply for review thereof by a review office established under the Act respecting occupational health and safety (chapter S-2.1).

However, a person may not apply for the review of any matter of a medical nature in respect of which the Commission is bound under section 224 or of any decision of the Commission rendered under section 256 or the first paragraph of section 365.2, or for the review of a refusal by the Commission to reconsider its decision pursuant to the first paragraph of section 365.

BRP decisions are not protected by a privative clause.

The CALP is the body to which BRP decisions may be appealed. Under s. 397 *A.I.A.O.D.*, the CALP has exclusive jurisdiction to hear and dispose of appeals brought under ss. 37.3 and 193 of the *Act respecting Occupational Health and Safety* and the *A.I.A.O.D.* Section 400 further provides:

400. The board of appeal may confirm the decision or the order brought before it; it may also quash the decision or the order and shall in that case render the decision or make the order that should have been given initially.

sente loi, à moins qu'une disposition particulière ne donne compétence à une autre personne ou à un autre organisme.

Les décisions de la CSST bénéficient de la clause privative suivante:

350. Sauf sur une question de compétence, une action en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou un recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, et une mesure provisionnelle ne peut être ordonnée contre la Commission pour un acte fait ou une décision rendue en vertu d'une loi qu'elle administre.

Le BRP constitue une instance intermédiaire. Une personne qui se croit lésée par une décision de la CSST peut en demander la révision à cet organisme. L'article 358 *L.A.T.M.P.* se lit ainsi:

358. Une personne qui se croit lésée par une décision rendue par la Commission en vertu de la présente loi peut, dans les 30 jours de sa notification, en demander la révision par un bureau de révision constitué en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1).

Cependant, une personne ne peut demander la révision d'une question d'ordre médical sur laquelle la Commission est liée en vertu de l'article 224 ou d'une décision que la Commission a rendue en vertu de l'article 256 ou du premier alinéa de l'article 365.2, ni demander la révision du refus de la Commission de reconsidérer sa décision en vertu du premier alinéa de l'article 365.

Les décisions des BRP ne sont pas protégées par une clause privative.

La CALP est l'organisme devant lequel il est possible d'interjeter appel des décisions du BRP. En vertu de l'art. 397 *L.A.T.M.P.*, la CALP connaît et dispose, exclusivement à tout autre tribunal, des appels interjetés en vertu des art. 37.3 et 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et de la *L.A.T.M.P.* Par ailleurs, l'art. 400 dispose:

400. La Commission d'appel peut confirmer la décision, l'ordre ou l'ordonnance porté devant elle; elle peut aussi l'infirmier et doit alors rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui, selon elle, aurait dû être rendu en premier lieu.

CALP decisions are final and not subject to appeal and they are protected by a full privative clause:

405. Every decision of the board of appeal must be in writing and substantiated, signed and notified to the parties and to the Commission.

Decisions are final and without appeal and every person contemplated in the decision shall comply therewith without delay.

409. Except on a question of jurisdiction, no proceedings under article 33 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) nor any extraordinary recourse within the meaning of the said Code may be taken, nor any provisional remedy be ordered against the board of appeal or one of its commissioners acting in his official capacity.

A judge of the Court of Appeal may annul summarily, upon a motion, any action granted, any writ, order or injunction issued or granted contrary to this section.

The Labour Court was established by the Quebec *Labour Code*, R.S.Q., c. C-27, s. 112. Penal proceedings under the *A.I.A.O.D.* are brought before it. Section 473 reads as follows:

473. Proceedings pursuant to this chapter are instituted before the Labour Court created by the Labour Code (chapter C-27) and sections 118, 121, 124 to 128 and 133 to 136 of that Code apply.

No proceedings may be brought except by the Commission or by a person generally or specially designated by it for that purpose within one year after the Commission becomes aware of the offence.

A breach of s. 60 *A.I.A.O.D.* is dealt with in s. 458:

458. Every employer who contravenes the first paragraph of section 32 or 33, section 59, the first or second paragraph of section 60 . . . is guilty of an offence and liable to a fine of not less than \$500 nor more than \$1 000 in the case of a natural person and to a fine of not less than \$1 000 nor more than \$2 000 in the case of a legal person.

Decisions of the Labour Court may be appealed to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure*, R.S.Q., c. C-25.1.

Les décisions de la CALP sont finales et sans appel et elles sont protégées par une clause privative complète:

405. Toute décision de la Commission d'appel doit être écrite, motivée, signée et notifiée aux parties et à la Commission.

Cette décision est finale et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai.

409. Sauf sur une question de compétence, une action en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou un recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, et une mesure provisionnelle ne peut être ordonnée contre la Commission d'appel ou l'un de ses commissaires agissant en sa qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement une action accueillie, un bref ou une ordonnance délivré ou une injonction accordée à l'encontre du présent article.

Le Tribunal du travail a été institué par le *Code du travail* du Québec, L.R.Q., ch. C-27, art. 112. Les poursuites pénales intentées en vertu de la *L.A.T.M.P.* sont portées devant lui. L'article 473 se lit ainsi:

473. Une poursuite en vertu du présent chapitre est intentée devant le Tribunal du travail créé par le Code du travail (chapitre C-27) et les articles 118, 121, 124 à 128 et 133 à 136 de ce code s'appliquent.

Cette poursuite ne peut être intentée que par la Commission ou une personne qu'elle désigne généralement ou spécialement à cette fin, dans l'année qui suit la connaissance de l'infraction par la Commission.

L'infraction relative à l'art. 60 *L.A.T.M.P.* est prévue à l'art. 458:

458. L'employeur qui contrevient au premier alinéa des articles 32 ou 33, à l'article 59, au premier ou au deuxième alinéa de l'article 60 [. . .] commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 500 \$ et d'au plus 1 000 \$ s'il s'agit d'une personne physique, et d'une amende d'au moins 1 000 \$ et d'au plus 2 000 \$ s'il s'agit d'une personne morale.

Le jugement du Tribunal du travail est appelable devant la Cour supérieure conformément au *Code de procédure pénale*, L.R.Q., ch. C-25.1.

III—Judgments

Bureau de révision paritaire, [1985-86] B.R.P. 505

The majority summed up the issue as follows (at p. 506):

[TRANSLATION] The issue raised before the Bureau de révision paritaire is whether the worker was entitled to more than two days' compensation for his period of disability from December 19, 1985 to January 2, 1986.

It added (at p. 507):

[TRANSLATION] In order to answer the question raised it must be determined whether, *had he not been disabled*, the worker would normally have worked during the 14-day period following the beginning of his disability. Specifically, if the worker had not suffered the industrial accident on December 17, 1985, would he have worked during that 14-day period?

In our opinion, the closure of the plant must be regarded as normal in this case as it was scheduled, and even if the worker had not suffered an accident he would only have received two days of his wages, that is up to December 20, 1985, as indeed most of the workers did. [Emphasis in original.]

In the absence of evidence establishing that the appellant intended to use his seniority right during the layoff period to bump another employee with less seniority, the majority concluded that the application should be dismissed (at p. 507):

[TRANSLATION] We accordingly believe that had he not been disabled, and based on the evidence presented, Mr. Lapointe would normally have worked only 2 days, namely December 19 and 20, during the 14-day period following the beginning of his disability.

The original decision is accordingly upheld.

In the opinion of the dissenting member, Mr. Tardif, there was no doubt that the appellant intended to use his seniority right. Being of the view that, had the appellant not been disabled, this seniority right would have enabled him to work during the layoff period, Mr. Tardif would have overturned the CSST's decision and ordered Domtar to compensate the appellant for each day or part of a day he would have worked during the

III—Jugements

Bureau de révision paritaire, [1985-86] B.R.P. 505

La majorité résume la question en litige ainsi (à la p. 506):

La question soulevée devant le Bureau de révision paritaire est à l'effet de déterminer si le travailleur avait droit à plus de deux jours d'indemnité pour sa période d'incapacité du 19 décembre 1985 au 2 janvier 1986.

Elle poursuit (à la p. 507):

Pour répondre à la question soulevée, il faut rechercher si le travailleur aurait *normalement* travaillé, *n'eût été de son incapacité*, durant la période de 14 jours suivant le début de son incapacité. Plus précisément, si le travailleur n'avait pas subi d'accident du travail le 17 décembre 1985, est-ce qu'il aurait travaillé durant cette période de 14 jours.

À notre avis, la fermeture de l'usine doit être considérée comme normale dans ce cas, car elle était prévue et même si le travailleur n'avait pas été accidenté, il n'aurait reçu que deux jours de son salaire soit jusqu'au 20 décembre 1985 comme la majorité des travailleurs, d'ailleurs. [En italique dans l'original.]

D'autre part, en l'absence de preuve démontrant que l'appelant avait l'intention d'utiliser son droit d'ancienneté afin de déplacer, durant la période de mise à pied, un autre employé ayant moins d'ancienneté, la majorité conclut au rejet de la demande (à la p. 507):

En conséquence, nous croyons que M. Lapointe, n'eût été de son incapacité et compte tenu de la preuve faite, n'aurait normalement travaillé que 2 jours, soit le 19 et le 20 décembre, et ce, pour la période de 14 jours suivant le début de son incapacité.

La décision originale est donc maintenue.

Le membre dissident, M. Tardif, est d'avis que l'intention de l'appelant d'utiliser son droit d'ancienneté ne faisait pas de doute. Estimant que ce droit d'ancienneté lui aurait permis, n'eût été de son incapacité, de travailler durant la période de mise à pied, M. Tardif aurait infirmé la décision de la CSST et ordonné à Domtar d'indemniser l'appelant pour chaque jour ou partie de jour où il aurait travaillé et ce, pour les 14 jours suivant le début de

14 days following the beginning of his disability. (The dissenting member's reasons are not reported in the B.R.P.)

Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116

After reviewing the wording and purpose of s. 60 *A.I.A.O.D.*, the CALP found that the expression "would normally have worked" could not be separated from the words "had he not been disabled" which immediately follow it. Accordingly, it considered that, in interpreting this provision, no account whatever could be taken of factors or circumstances extrinsic to the worker's inability to carry on his employment by reason of his employment injury. The CALP referred to its own decision in *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48, to the effect that the suspension or breach of an employment contract by a layoff has no effect on the worker's inability to carry on his employment as a result of an employment injury. Applying these principles to the facts of this case, it added (at p. 119):

[TRANSLATION] In the present case, the appellant was employed by the party concerned on December 17, 1985, the date on which he suffered an employment injury. By reason of this employment injury the appellant was unable to carry on his employment until January 2, 1986.

Under s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*, the party concerned was therefore obliged to pay the appellant, regardless of the plant closure, 90% of his net salary or wages for each day or part of a day he would normally have worked, according to his usual work schedule, had it not been for his inability to carry on his employment by reason of his injury for the first 14 full days following the beginning of that disability.

It concluded that Domtar should pay the appellant 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day he would normally have worked according to his usual work schedule, regardless of the plant closure.

son incapacité. (À noter que les motifs du membre dissident ne sont pas publiés au B.R.P.)

Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, [1986] C.A.L.P. 116

Après avoir fait état du texte et de l'objet de l'art. 60 *L.A.T.M.P.*, la CALP juge que l'expression «aurait normalement travaillé» ne peut être dissociée des termes «n'eût été de son incapacité», qui la suivent immédiatement. En conséquence, elle estime que l'on ne saurait, aux fins d'interprétation de cette disposition, tenir compte de facteurs ou circonstances extrinsèques à l'incapacité du travailleur d'exercer son emploi en raison de sa lésion professionnelle. La CALP réfère à sa propre décision dans l'affaire *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, [1986] C.A.L.P. 48, à l'effet que la suspension ou la rupture du contrat de travail par une mise à pied n'a aucune incidence sur l'incapacité du travailleur d'exercer son emploi à la suite d'une lésion professionnelle. Appliquant ces principes aux faits de l'espèce, elle poursuit (à la p. 119):

Dans la présente instance, l'appelant était au service de la partie intéressée le 17 décembre 1985, date à laquelle il a subi une lésion professionnelle. En raison de cette lésion professionnelle, l'appelant a été incapable d'exercer son emploi jusqu'au 2 janvier 1986.

En vertu de l'article 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la partie intéressée devait donc verser à l'appelant, et ce, sans égard à la fermeture de l'usine, 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé, selon son horaire habituel de travail, n'eût été de son incapacité d'exercer son emploi en raison de sa lésion pendant les 14 premiers jours complets suivant le début de cette incapacité.

Elle conclut que Domtar devait verser à l'appelant 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé selon son horaire habituel de travail et ce, sans égard à la fermeture de l'usine.

Superior Court, [1987] C.A.L.P. 254

Summarizing the CALP's conclusion in this case and in *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, *supra*, Masson J. recalled the purpose and wording of the *A.I.A.O.D.* Even if the CALP's decision was wrong, he was of the view that the CALP had nevertheless acted within its general jurisdiction (at p. 257):

[TRANSLATION] We are of the view that, by acting in this way, the respondent Commission d'appel carried out one of the duties imposed on it by law and acted within its general jurisdiction.

The decision of the Commission d'appel may be wrong, but it was nonetheless made within the limits of its jurisdiction.

Adding that the CALP's decision was not unreasonable, Masson J. concluded that the CALP had not exceeded its jurisdiction and he accordingly dismissed the motion in evocation.

Court of Appeal, [1991] R.J.Q. 2438

Mailhot J.A.

Mailhot J.A. first reviewed ss. 405 and 409 *A.I.A.O.D.*, which exclude, respectively, all appeals from decisions of the CALP and extraordinary remedies, except on a question of jurisdiction. She noted that, for the CALP's decision to be reversed, it had to be shown that the CALP had [TRANSLATION] "exceeded its jurisdiction or given the provision in question an interpretation so unreasonable that it could not be rationally supported on the relevant legislation" (p. 2441).

Recalling the wording of s. 60 *A.I.A.O.D.* and the arguments of the parties, Mailhot J.A. considered that the application of the patently unreasonable error test would not satisfactorily dispose of the case. In this regard, she cited the Labour Court's decision in *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405, where it was held that s. 60 raised a reasonable, significant and insurmountable doubt as to an employer's duty in the event of a layoff occurring within the 14-day period mentioned in that provision. Mailhot J.A. also referred

Cour supérieure, [1987] C.A.L.P. 254

Résumant la conclusion de la CALP en l'espèce ainsi que l'affaire *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, précitée, le juge Masson rappelle l'objet et la nomenclature de la *L.A.T.M.P.* Même si la décision de la CALP s'avérait mal fondée, il estime que cette dernière a néanmoins agi dans le cadre de sa compétence globale (à la p. 257):

En agissant ainsi, nous sommes d'opinion que la Commission d'appel intimée a rempli l'une des fonctions dont elle était chargée par la loi et a agi à l'intérieur de sa compétence globale.

La décision de la Commission d'appel est peut-être mal fondée, mais elle a néanmoins été prise dans les cadres de sa compétence.

Ajoutant que la décision de la CALP n'était pas déraisonnable, le juge Masson conclut que la CALP n'avait pas excédé sa juridiction et il rejette, en conséquence, la requête en évocation.

Cour d'appel, [1991] R.J.Q. 2438

Le juge Mailhot

Le juge Mailhot fait d'abord état des art. 405 et 409 *L.A.T.M.P.* qui excluent, respectivement, tout appel des décisions de la CALP et les recours extraordinaires, sauf en matière de compétence. Elle note que, pour que la décision de la CALP soit infirmée, il faut démontrer que celle-ci est «sortie de sa compétence ou a donné une interprétation au texte visé qui soit déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente» (p. 2441).

Rappelant le texte de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* et les arguments des parties, le juge Mailhot estime que l'application du critère de l'erreur manifestement déraisonnable ne réglerait pas le litige de manière satisfaisante. Elle cite, à cet égard, la décision du Tribunal du travail dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. BG Chéco International Ltée*, [1991] T.T. 405, où il fut jugé que l'art. 60 laissait subsister un doute raisonnable, sérieux et insurmountable quant à l'obligation d'un employeur dans le cas d'une mise à pied survenant pendant la période de 14 jours prévue à cette dis-

to the Court of Appeal's decision in *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261, and observed that it was in the interest of justice for the conflict to be resolved at once, regardless of traditional curial deference, because such deference, while ordinarily leading to dismissal of the application for evocation, did not resolve the unstable situation. Although there were two possibilities which could be rationally defended, in her opinion the ideal of justice, which promotes the rule of law, was not really served. She therefore felt it desirable that the intention of the legislature should prevail.

Concluding that the issue could only be resolved by the exception indicated in *Moalli*, Mailhot J.A. noted that the legislative intent was not to treat injured workers differently from other workers as regards the first 14 days covered by s. 60. In her view, the words "for each day or part of a day the worker would normally have worked" are intended to ensure that the injured person is treated like other workers, in other words, that he is entitled to the salary or wages to which he would have been entitled if the employer had work to give him and could do so, if these days were part of his regular schedule or if his contract was still in effect. Finally, Mailhot J.A. noted that this interpretation is fairer to everyone and is consistent with the other provisions of the *A.I.A.O.D.* She concluded that, as there is no obligation to pay a salary or wages when there is a plant closure, strike, lock-out, layoff, unpaid leave and so on, there can be no obligation on the employer to pay 90 percent of the net salary or wages during these periods.

Mailhot J.A. accordingly would have allowed the appeal and granted the application for evocation.

Baudouin J.A. (concurring)

While concurring in Mailhot J.A.'s conclusion, Baudouin J.A. was of the view that, even though the wording of s. 60 may be open to several inter-

position. Le juge Mailhot réfère aussi à la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, [1987] R.J.Q. 261, et souligne qu'il est dans l'intérêt de la justice de trancher immédiatement le conflit, laissant de côté la réserve judiciaire traditionnelle, parce que cette réserve, tout en conduisant normalement au rejet de la demande d'évocation, ne mettait pas fin à l'instabilité de la situation. Bien qu'elle soit devant deux thèses rationnellement défendables, selon elle, l'idéal de justice, qui veut que triomphe la règle de droit, n'y trouve pas vraiment son compte. Elle juge donc souhaitable que l'intention du législateur l'emporte.

Estimant que la résolution du litige appelle la voie d'exception indiquée dans l'arrêt *Moalli*, le juge Mailhot note que l'intention du législateur n'est pas de traiter les travailleurs accidentés de façon différente des autres travailleurs en ce qui concerne les 14 premiers jours visés par l'article 60. À son avis, les mots «pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé» visent à assurer que la personne accidentée soit traitée comme les autres personnes qui travaillent, c'est-à-dire qu'elle ait droit à un salaire comme elle y aurait droit si l'employeur avait du travail à confier et pouvait le faire ou si ces journées faisaient partie de son horaire habituel, ou si son contrat était toujours en vigueur. Finalement, le juge Mailhot note que cette interprétation est plus équitable pour tous et s'harmonise avec les autres dispositions de la *L.A.T.M.P.* Elle conclut que, comme il n'y a pas d'obligation de payer un salaire lorsqu'il y a fermeture d'établissement, grève, lock-out, mise à pied, congé non rémunéré etc., il ne peut en découler d'obligation pour l'employeur de payer 90 p. 100 du salaire net pendant ces périodes.

En conséquence, le juge Mailhot propose d'accueillir le pourvoi et de faire droit à la demande d'évocation.

Le juge Baudouin (motifs concordants)

Tout en partageant la conclusion du juge Mailhot, le juge Baudouin est d'avis que, même si la rédaction de l'art. 60 peut susciter plusieurs inter-

pretations, it does not automatically follow that no interpretation can ever be patently unreasonable. He disposed of the appeal in the same way as Mailhot J.A. (at p. 2446):

[TRANSLATION] Like my colleague, I am of the view in this case that the function of this Court is to resolve the conflict between the two administrative agencies, a conflict which creates uncertainty and is not in the interests of effective justice. Accordingly, without necessarily finding that the interpretation given by the Commission d'appel is *patently* unreasonable (even though it seems illogical to me, given a rational interpretation of the Act read as a whole, and inconsistent with the resulting philosophy), I believe that this situation is identical to that confronting this Court in *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli*. [Emphasis in original.]

IV—Issues

As I said at the outset, this appeal raises questions which lie at the core of the institutional relationship between courts of law and administrative tribunals: was the CALP's decision patently unreasonable? If so, it is open to judicial review. If not, does the fact that there were, at least apparently, divergent interpretations of the same legislative provision by two administrative tribunals give rise to judicial review?

V—Analysis

While the first question raises issues which this Court has already had an opportunity to decide on several occasions, the second raises a problem which has been the subject of some controversy. A review of the principles laid down by this Court in recent years will, first, provide the background against which this appeal must be analysed. This review will indicate the principles underlying the standard of review applicable to the CALP's decision and clarify the real issues presented here by the Court of Appeal's intervention.

prétations, il ne s'ensuit pas automatiquement que toute interprétation ne puisse jamais être manifestement déraisonnable. Il dispose du pourvoi de la même façon que le juge Mailhot (à la p. 2446):

En l'espèce, j'estime, comme ma collègue, que le rôle de notre Cour est de mettre fin à ce conflit entre les deux organes administratifs, conflit qui est source d'incertitude et qui n'est pas dans l'intérêt d'une saine justice. Sans donc nécessairement trouver que l'interprétation donnée par la Commission d'appel est *manifestement* déraisonnable (même si elle me paraît illogique, eu égard à une interprétation rationnelle de la loi lue dans son ensemble et peu conforme à la philosophie qui s'en dégage), je crois que nous sommes en présence d'une situation identique à celle à laquelle notre Cour a eu à faire face dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*. [En italique dans l'original.]

IV—Questions en litige

Le présent pourvoi, je le rappelle, soulève des questions qui sont au cœur du rapport institutionnel entre les cours de justice et les tribunaux administratifs: la décision de la CALP est-elle manifestement déraisonnable? Dans l'affirmative, il y a lieu à un contrôle judiciaire. Dans la négative, le fait qu'il y ait, du moins en apparence, divergence d'interprétation d'un même texte législatif de la part de deux instances administratives donne-t-il ouverture au contrôle judiciaire?

V—Analyse

Si la première question fait appel à des notions sur lesquelles notre Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer et ce, à plusieurs reprises, la seconde soulève, en revanche, un problème qui fait l'objet d'une certaine controverse. Un rappel des principes élaborés par notre Cour au cours des dernières années permettra, en premier lieu, d'éclairer la toile de fond sur laquelle le présent pourvoi se doit d'être analysé. Tout en précisant les principes sous-jacents à la norme de contrôle applicable à la décision de la CALP, ce rappel éclairera les enjeux véritables posés, en l'espèce, par l'intervention de la Cour d'appel.

A. *Applicable Standard of Review*

Although the Court of Appeal recognized that, strictly speaking, the interpretation of s. 60 was within the CALP's jurisdiction, a functional analysis of the Act, however brief, seems desirable if not essential to decipher the legislative intent (see *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at p. 258 (per La Forest J.); *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1993] 1 S.C.R. 941 ("PSAC No. 2"), at pp. 965 (per Cory J.) and 977 (per L'Heureux-Dubé J.); *Université du Québec à Trois-Rivières v. Larocque*, [1993] 1 S.C.R. 471, at pp. 485-86 (per Lamer C.J.); *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614 ("PSAC No. 1"), at pp. 628 (per Sopinka J.) and 657 (per Cory J.); *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 983, at p. 1002, and *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1088). Determining the legislative intent as to the standard of review applicable to the decision of an administrative tribunal involves recognizing that, within its area of expertise, its decision-making autonomy may be of prime importance. Conversely, failing to go through the process of rejecting the correctness standard may conceal the real meaning of judicial intervention that falls outside the limits of the jurisdiction of an administrative agency. An initial conclusion that, for purposes of judicial review, the legislature admits several possible and rational constructions of the same legislative provision thus becomes of primary importance. This conclusion, while constituting the necessary starting-point of a discussion of the powers of supervision and control of courts of law, is ultimately the guiding principle for analyzing the appropriateness of judicial review.

In *Bibeault*, Beetz J. summarized the principles governing judicial review of decisions of an administrative tribunal, emphasizing its area of jurisdiction (at p. 1086):

A. *La norme de contrôle applicable*

Quoique la Cour d'appel ait reconnu que l'interprétation de l'art. 60 relevait de la compétence *stricto sensu* de la CALP, une analyse fonctionnelle de la Loi, si brève soit-elle, m'apparaît souhaitable, sinon nécessaire pour dégager l'intention du législateur (voir *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, à la p. 258 (le juge La Forest); *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1993] 1 R.C.S. 941 («AFPC n° 2»), aux pp. 965 (le juge Cory) et 977 (le juge L'Heureux-Dubé); *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, aux pp. 485 et 486 (le juge en chef Lamer); *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614 («AFPC n° 1»), aux pp. 628 (le juge Sopinka) et 657 (le juge Cory); *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 983, à la p. 1002, et *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1088). Cerner l'intention du législateur quant à la norme de contrôle applicable à la décision d'un tribunal administratif, c'est reconnaître que son autonomie décisionnelle peut, dans le cadre de son expertise, se révéler primordiale. À l'inverse, éluder les modalités d'une mise à l'écart de la norme de contrôle axée sur la justesse d'une interprétation donnée risque de masquer la portée véritable d'une intervention judiciaire qui s'articule au-delà du paramètre du champ de compétence de l'organisme administratif. Une conclusion initiale à l'effet que le législateur admet, aux fins du contrôle judiciaire, plusieurs lectures possibles et rationnelles d'une même disposition législative devient, par là, capitale. Tout en constituant le point de départ nécessaire d'un débat portant sur le pouvoir de contrôle et de surveillance des cours de justice, ce constat représente le fil directeur à l'aide duquel l'opportunité d'un contrôle judiciaire doit, en définitive, être analysée.

Dans l'arrêt *Bibeault*, le juge Beetz a résumé les principes régissant le contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal administratif en mettant l'accent sur son champ de compétence (à la p. 1086):

1. if the question of law at issue is within the tribunal's jurisdiction, it will only exceed its jurisdiction if it errs in a patently unreasonable manner; a tribunal which is competent to answer a question may make errors in so doing without being subject to judicial review;
2. if however the question at issue concerns a legislative provision limiting the tribunal's powers, a mere error will cause it to lose jurisdiction and subject the tribunal to judicial review.

The initial step advocated by this Court must therefore focus primarily on the concept of jurisdiction. This step must, however, take into account both the desirability of curial deference and the ease with which a question can be incorrectly characterized as one of jurisdiction (see *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, at p. 233, and *Canada Labour Relations Board v. Halifax Longshoremen's Association, Local 269*, [1983] 1 S.C.R. 245, at p. 256). *Bibeault* explained the meaning of the concept of jurisdiction in the context of judicial review as follows (at p. 1090):

Jurisdiction *stricto sensu* is defined as the power to decide. The importance of a grant of jurisdiction relates not to the tribunal's capacity or duty to decide a question but to the determining effect of its decision. As S. A. de Smith points out, the tribunal's decision on a question within its jurisdiction is binding on the parties to the dispute. . . . The true problem of judicial review is to discover whether the legislator intended the tribunal's decision on these matters to be binding on the parties to the dispute, subject to the right of appeal if any. [Emphasis added.]

This amounts to asking "Who should answer this question, the administrative tribunal or a court of law?" It thus involves determining who is in the best position to rule on the impugned decision. According to Beetz J., at p. 1088, in order to deal adequately with the question "Did the legislator intend the question to be within the jurisdiction conferred on the tribunal?", a court of law

1. Si la question de droit en cause relève de la compétence du tribunal, le tribunal n'exécède sa compétence que s'il erre d'une façon manifestement déraisonnable. Le tribunal qui est compétent pour trancher une question peut, ce faisant, commettre des erreurs sans donner ouverture à la révision judiciaire.
2. Si, par contre, la question en cause porte sur une disposition législative qui limite les pouvoirs du tribunal, une simple erreur fait perdre compétence et donne ouverture à la révision judiciaire.

La démarche initiale préconisée par notre Cour exige donc, avant tout, de mettre l'accent sur la notion de compétence. Cette démarche doit, cependant, tenir compte à la fois de la valeur que représente la retenue judiciaire et de la facilité avec laquelle une question peut être incorrectement qualifiée de question de compétence (voir *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, à la p. 233, et *Conseil canadien des relations du travail c. Association des débardeurs d'Halifax, section locale 269*, [1983] 1 R.C.S. 245, à la p. 256.) L'arrêt *Bibeault* est venu, ainsi, préciser le sens de la notion de compétence dans le cadre du contrôle judiciaire (à la p. 1090):

La compétence, *stricto sensu*, se définit comme le pouvoir de décider une question. L'importance d'un octroi de compétence se rattache non pas à la faculté ou à l'obligation du tribunal de traiter d'une question, mais au caractère déterminant de sa décision. Comme S. A. de Smith le souligne, la décision du tribunal sur une question qui relève de sa compétence lie les parties au litige. [. . .] Le véritable problème du contrôle judiciaire est de savoir si le législateur veut que la décision du tribunal sur ces questions lie les parties au litige, sous réserve du droit d'appel, s'il en est. [Je souligne.]

Ce problème se résume à se demander «Qui doit répondre à cette question, le tribunal administratif ou une cour de justice?» Il met donc en jeu la question de savoir qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée. Selon le juge Beetz, à la p. 1088, afin d'aborder adéquatement la question «Le législateur a-t-il voulu qu'une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal?», une cour de justice

examines not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal.

examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal.

The legislature's intention to give the CALP the power to make a final ruling on the meaning and scope of s. 60 *A.I.A.O.D.* is not open to question. As an appellate administrative tribunal, the CALP hears and disposes exclusively of appeals brought under ss. 37.3 and 193 of the *Act respecting Occupational Health and Safety* and the *A.I.A.O.D.* (s. 397). It has exclusive jurisdiction to "confirm the decision or the order brought before it; it may also quash the decision or the order and shall in that case render the decision or make the order that should have been given initially" (s. 400). Its members are subject to specific obligations set out in ss. 373 *et seq.* *A.I.A.O.D.*, they have all the powers necessary for the exercise of their jurisdiction and may rule on any questions of law or of fact (s. 407). In addition to these significant powers, the CALP has an obligation to publish its own decisions (s. 391), the authority to make recommendations to the Minister (s. 396) as well as the authority to review or revoke its own decisions for cause (s. 406).

L'intention du législateur de confier à la CALP le pouvoir de se prononcer de manière définitive sur le sens et la portée de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* ne souffre aucune ambiguïté. À titre de tribunal administratif d'appel, la CALP connaît et dispose, exclusivement à tout autre tribunal, des appels interjetés en vertu des art. 37.3 et 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et de la *L.A.T.M.P.* (art. 397). Elle possède une compétence exclusive pour «confirmer la décision, l'ordre ou l'ordonnance porté devant elle; elle peut aussi l'infirmier et doit alors rendre la décision, l'ordre ou l'ordonnance qui, selon elle, aurait dû être rendu en premier lieu» (art. 400). Ses membres sont soumis à des obligations spécifiques prévues aux art. 373 et suiv. *L.A.T.M.P.*, ils possèdent tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur compétence et peuvent décider de toute question de droit et de fait (art. 407). À ces pouvoirs significatifs s'ajoute l'obligation de la CALP de publier ses propres décisions (art. 391), le pouvoir de formuler des recommandations auprès du ministre (art. 396) ainsi que celui de réviser ou révoquer, pour cause, ses propres décisions (art. 406).

Several provisions are designed to ensure that CALP decisions are effective. The decisions are final and without appeal and every person contemplated in the decision must comply with them without delay (s. 405). They may be filed in the office of the prothonotary of the Superior Court of the district in which the appeal was brought and such filing makes them executory as if they were final judgments of the Superior Court without appeal, and with all the effects thereof (s. 429). CALP decisions are also protected by a full privative clause, which I reproduce here for the sake of convenience:

Plusieurs dispositions ont pour objet d'assurer l'efficacité des décisions de la CALP. Celles-ci sont finales et sans appel et toute personne visée doit s'y conformer sans délai (art. 405). Elles peuvent être déposées au bureau du protonotaire de la Cour supérieure du district où l'appel a été formé et ce dépôt la rend exécutoire comme un jugement final et sans appel de la Cour supérieure et en a tous les effets (art. 429). Les décisions de la CALP sont, de surcroît, protégées par une clause privative complète, que je rappelle ici pour fins de commodité:

409. Except on a question of jurisdiction, no proceedings under article 33 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) nor any extraordinary recourse within the meaning of the said Code may be taken, nor any provisional remedy be ordered against the board of appeal or one of its commissioners acting in his official capacity.

A judge of the Court of Appeal may annul summarily, upon a motion, any action granted, any writ, order or injunction issued or granted contrary to this section.

Finally, the nature of the problem presented here raises questions on which the CALP is eminently qualified. Section 60 *A.I.A.O.D.* is not only one of the legislative provisions on which the CALP has the express power to rule, it employs concepts which are at the core of its area of expertise, namely disability, employment injury and the complex system of compensation set up by the Quebec legislature. The interpretation of s. 60 by the CALP is, thus, a function directly relating to the objective sought by the legislature: to permit an administrative tribunal to issue a final ruling on decisions of first instance by giving a final interpretation of its enabling statute.

Since the interpretation of s. 60 *A.I.A.O.D.* is, strictly speaking, within the jurisdiction of the CALP, the standard of review applicable here is whether the decision is patently unreasonable. In *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, *supra*, Dickson J. formulated the question which courts of law must constantly keep in mind in such circumstances (at p. 237):

Did the Board here so misinterpret the provisions of the Act as to embark on an inquiry or answer a question not remitted to it? Put another way, was the Board's interpretation so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review? [Emphasis added.]

The patently unreasonable error test is the pivot on which judicial deference rests. As it relates to matters within the specialized jurisdiction of an

409. Sauf sur une question de compétence, une action en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou un recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé, et une mesure provisionnelle ne peut être ordonnée contre la Commission d'appel ou l'un de ses commissaires agissant en sa qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement une action accueillie, un bref ou une ordonnance délivré ou une injonction accordée à l'encontre du présent article.

Enfin, la nature du problème ici posé soulève des questions sur lesquelles la CALP est éminemment qualifiée. Tout en comptant parmi les dispositions législatives sur lesquelles la CALP a le pouvoir explicite de se prononcer, l'art. 60 *L.A.T.M.P.* fait appel à des notions qui sont au cœur de son domaine d'expertise, soit l'incapacité, la lésion professionnelle et le régime d'indemnisation complexe instauré par le législateur québécois. L'interprétation de l'art. 60 par la CALP constitue donc une fonction qui participe directement à l'objectif poursuivi par le législateur: permettre à un tribunal administratif de disposer, en dernier ressort, des décisions des instances inférieures en interprétant sa loi constitutive de façon finale.

Puisque l'interprétation de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* relève de la compétence *stricto sensu* de la CALP, la norme de contrôle ici applicable est le caractère manifestement déraisonnable de sa décision. Dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, précité, le juge Dickson a formulé la question que les cours de justice devaient, dans ces conditions, constamment garder à l'esprit (à la p. 237):

La Commission a-t-elle interprété erronément les dispositions législatives de façon à entreprendre une enquête ou à répondre à une question dont elle n'était pas saisie? Autrement dit, l'interprétation de la Commission est-elle déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire? [Je souligne.]

Le critère de l'erreur manifestement déraisonnable constitue le pivot sur lequel repose la retenue des cours de justice. Dans le cadre des questions

administrative body protected by a privative clause, this standard of review has a specific purpose: ensuring that review of the correctness of an administrative interpretation does not serve, as it has in the past, as a screen for intervention based on the merits of a given decision. The process by which this standard of review has progressively been accepted by courts of law cannot be separated from the contemporary principle of curial deference, which is, in turn, closely linked with the development of extensive administrative justice (see Cory J.'s reasons in *PSAC No. 1* and *PSAC No. 2*, *supra*, and *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324 (per Wilson J.)). Substituting one's opinion for that of an administrative tribunal in order to develop one's own interpretation of a legislative provision eliminates its decision-making autonomy and special expertise. Since such intervention occurs in circumstances where the legislature has determined that the administrative tribunal is the one in the best position to rule on the disputed decision, it risks, at the same time, thwarting the original intention of the legislature. For the purposes of judicial review, statutory interpretation has ceased to be a necessarily "exact" science and this Court has, again recently, confirmed the rule of curial deference set forth for the first time in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *PSAC No. 2*, *supra*; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. v. United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry, Local 740*, [1990] 3 S.C.R. 644; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, *supra*, and *CAIMAW v. Paccar of Canada Ltd.*, *supra*. In the recent decision *PSAC No. 2*, Cory J. noted that this was a strict test (at p. 964):

It is not enough that the decision of the Board is wrong in the eyes of the court; it must, in order to be

relevant de la compétence spécialisée d'un organisme administratif protégé par une clause privative, cette norme de contrôle a une finalité précise: éviter qu'un contrôle de la justesse de l'interprétation administrative ne serve de paravent, comme ce fut le cas dans le passé, à un interventionnisme axé sur le bien-fondé d'une décision donnée. Le processus par lequel cette norme de contrôle a progressivement trouvé droit de cité chez les cours de justice est indissociable du principe contemporain de la retenue judiciaire, étroitement lié, à son tour, au développement d'une justice administrative à grande échelle (voir les motifs du juge Cory dans *AFPC n° 1* et *AFPC n° 2*, précités; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324 (le juge Wilson)). Substituer son opinion à celle du tribunal administratif afin de dégager sa propre interprétation d'une disposition législative, c'est réduire à néant son autonomie décisionnelle et l'expertise qui lui est propre. Puisqu'une telle intervention surgit dans un contexte où le législateur a déterminé que le tribunal administratif est celui qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée, elle risque de contrecarrer, par la même occasion, son intention première. L'interprétation des lois a cessé, aux fins du contrôle judiciaire, d'être une science nécessairement «exacte» et notre Cour a confirmé, encore récemment, la règle de la retenue judiciaire énoncée pour la première fois dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick; Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *AFPC n° 2*, précité; *Lester (W.W.) (1978) Ltd. c. Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 740*, [1990] 3 R.C.S. 644; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, précité, et *CAIMAW c. Paccar of Canada Ltd.*, précité. Dans le récent arrêt *AFPC n° 2*, le juge Cory a rappelé qu'il s'agissait là d'une norme sévère (à la p. 964):

Il ne suffit pas que la décision de la Commission soit erronée aux yeux de la cour de justice; pour qu'elle soit

patently unreasonable, be found by the court to be clearly irrational.

B. *Is the CALP's Interpretation Patently Unreasonable?*

While agreeing with the interpretation adopted by the Court of Appeal, Domtar argues that the court should have concluded that the CALP's decision in the case at bar was patently unreasonable. The CALP interpreted s. 60 *A.I.A.O.D.*, which I reproduced earlier, as follows (at p. 118):

[TRANSLATION] That section imposes on the employer with whom the worker is employed when he suffers an employment injury an obligation to pay him, as an income replacement indemnity on account of his employment injury, 90% of his net salary or wages for each day or part of a day the worker would normally have worked had he not been unable to carry on his employment by reason of his injury, for the first 14 days following the beginning of his disability.

The Commission d'appel concluded in this regard that the words "would normally have worked" used in s. 60 should not be separated from the words "had he not been disabled" which immediately follow them, so that no account should be taken of factors or circumstances extrinsic to the worker's inability to work by reason of his employment injury in determining what period he would have worked, in the usual way and had he not been disabled, during the first 14 days following the beginning of his disability.

The Commission d'appel accordingly concluded that under s. 60 of the Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases, the employer must pay the worker 90% of his net salary or wages for each day or part of a day on which he would normally have worked had he not been disabled by reason of his injury, regardless of any extrinsic cause, such as plant closure, which had no connection with the worker's inability to carry on his employment by reason of his employment injury. [Emphasis added.]

The CALP, therefore, concluded that the respondent had to pay the appellant 90 percent of his net salary or wages for each day or part of a day on which he would normally have worked according to his usual work schedule, regardless of the plant closure.

manifestement déraisonnable, cette cour doit la juger clairement irrationnelle.

B. *L'interprétation de la CALP est-elle manifestement déraisonnable?*

Tout en étant d'accord avec l'interprétation retenue par la Cour d'appel, Domtar soutient que celle-ci aurait dû conclure que la décision de la CALP était, en l'espèce, manifestement déraisonnable. La CALP a interprété l'art. 60 *L.A.T.M.P.*, que j'ai déjà reproduit ci-avant, de la façon suivante (à la p. 118):

Cet article impose à l'employeur, au service duquel se trouve le travailleur lorsqu'il est victime d'une lésion professionnelle, l'obligation de lui verser, à titre d'indemnité de remplacement du revenu en raison de sa lésion professionnelle, 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé n'eût été de son incapacité d'exercer son emploi en raison de sa lésion, pendant les 14 premiers jours suivant le début de son incapacité.

La Commission d'appel considère à cet égard que les termes «aurait normalement travaillé», utilisés à l'article 60, ne doivent pas être dissociés des termes «n'eût été de son incapacité» qui les suivent immédiatement, de sorte qu'on ne doit pas tenir compte de facteurs ni de circonstances extrinsèques à l'incapacité du travailleur de travailler en raison de sa lésion professionnelle pour déterminer à quelle période il aurait travaillé, de façon habituelle et n'eût été de son incapacité, durant les 14 premiers jours suivant le début de son incapacité.

La Commission d'appel considère donc qu'aux termes de l'article 60 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles l'employeur doit verser au travailleur 90 % de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait habituellement travaillé n'eût été de son incapacité en raison de sa lésion, sans égard à quelque cause extrinsèque, une fermeture d'usine, à titre d'exemple, n'ayant aucune relation avec l'incapacité du travailleur d'exercer son emploi en raison de sa lésion professionnelle. [Je souligne.]

La CALP a donc conclu que l'intimée devait verser à l'appelant 90 p. 100 de son salaire net pour chaque jour ou partie de jour où il aurait normalement travaillé selon son horaire habituel de travail et ce, sans égard à la fermeture de l'usine.

In my opinion, this decision cannot be said to be patently unreasonable. This is also the conclusion reached by the Superior Court and the Court of Appeal. It is one thing to argue, as Domtar does, that the CALP's interpretation unduly favours workers who suffer occupational injuries over employees who receive no salary or wages during a strike, lockout or layoff; it is quite another to conclude that this decision is clearly irrational. In order to show that the CALP's interpretation is unreasonable, Domtar in its factum emphasized the difficulty of determining the frequency of the services provided by the worker prior to an injury for purposes of the phrase "would normally have worked":

[TRANSLATION] Thus, what does this "habit" signify for a worker who suffers an employment injury after working for the same employer for 10 years? Is the habit to be assessed on the basis of the entire period or only part of it? Should we only take into account the last year, the last month or the last week? If a collective agreement was signed on the day a worker suffers an employment injury and that collective agreement increases a worker's work week from four to five days a week, what happens according to the interpretation proposed by the C.A.L.P.? And if a worker suffers an employment injury on the day he is hired, can the employer successfully contend that he owes the worker no income replacement indemnity under s. 60 of the A.I.A.O.D.?

Without ruling on the merits of these hypotheses, I am of the view that, even if these problems arose in connection with the compensation system created by the Act, it would be for the CALP, and not a court of law, to dispose of them in a final fashion under its jurisdiction *stricto sensu* for the purposes of the A.I.A.O.D. This jurisdiction necessarily includes some room to manoeuvre, avoiding the need to anticipate all the legal consequences that may result from a given decision. In the case at bar the CALP did not go beyond the limits laid down by the legislature. The purpose of the A.I.A.O.D. is summarized in s. 1, which reads as follows:

Cette décision ne saurait, à mon avis, être qualifiée de manifestement déraisonnable. C'est la conclusion, d'ailleurs, à laquelle sont parvenues et la Cour supérieure et la Cour d'appel. En effet, c'est une chose que de soutenir, comme le fait Domtar, que l'interprétation de la CALP favorise indûment les travailleurs victimes de lésions professionnelles par rapport aux employés qui ne reçoivent pas de salaire à l'occasion d'une grève, d'un lock-out, ou d'une mise à pied, c'en est une autre que de conclure que cette décision est clairement irrationnelle. Pour démontrer le caractère déraisonnable de l'interprétation de la CALP, Domtar a insisté, dans son mémoire, sur la difficulté de circonscrire la fréquence de la prestation de travail fournie par le travailleur avant une lésion aux fins de l'expression «aurait normalement travaillé»:

Ainsi, à quoi rattache-t-on cette «habitude» pour un travailleur victime d'une lésion professionnelle qui travaille pour un même employeur depuis 10 ans? Évaluera-t-on l'habitude en tenant compte de toute cette période ou d'une partie de celle-ci? Devrions-nous ne tenir compte que de la dernière année, du dernier mois ou de la dernière semaine? Si une convention collective a été signée le jour où un travailleur subit une lésion professionnelle et que cette convention collective augmente la semaine de travail d'un travailleur de 4 à 5 jours par semaine: que fera-t-on suivant l'interprétation proposée par la C.A.L.P.? Et si un travailleur subit une lésion professionnelle le jour de son embauche, l'employeur pourra-t-il prétendre avec succès qu'il ne lui doit aucune indemnité de remplacement du revenu en vertu de l'article 60 de la L.A.T.M.P.?

Sans me prononcer sur le bien-fondé de ces hypothèses, je suis d'avis que, même si ces difficultés venaient à surgir dans le cadre du régime d'indemnisation prévu par la Loi, il appartiendrait à la CALP, et non à une cour de justice, d'en disposer en vertu de sa compétence *stricto sensu* aux fins de la L.A.T.M.P. et ce, de façon finale. Cette compétence comprend, nécessairement, une marge de manoeuvre qui permet de ne pas entrevoir toutes les conséquences juridiques qui sont susceptibles de découler d'une décision donnée. En l'espèce, la CALP ne s'est pas écartée des jalons posés par le législateur. L'objet de la L.A.T.M.P. est résumé à l'art. 1, qui se lit ainsi:

1. The object of this Act is to provide compensation for employment injuries and the consequences they entail for beneficiaries.

The process of compensation for employment injuries includes provision of the necessary care for the consolidation of an injury, the physical, social and vocational rehabilitation of a worker who has suffered an injury, the payment of income replacement indemnities, compensation for bodily injury and, as the case may be, death benefits.

This Act, within the limits laid down in Chapter VII, also entitles a worker who has suffered an employment injury to return to work.

The entitlement of a worker who has suffered an employment injury to an income replacement indemnity is further dealt with in s. 44. This provision reads as follows:

44. A worker who suffers an employment injury is entitled to an income replacement indemnity if he becomes unable to carry on his employment by reason of the injury.

A worker who is no longer employed when his employment injury appears is entitled to the income replacement indemnity if he becomes unable to carry on the employment he usually held.

In concluding that the effect of the application of s. 60 was not to deprive the worker who suffers an employment injury of the right conferred on him by s. 44, the CALP did not render a patently unreasonable decision. The argument put forward by Domtar that the CALP's conclusion overlooks several important aspects which are peculiar to the general system of compensation may well be correct. This is not, however, a basis for judicial intervention as, in my view, this would simply be an error of law within jurisdiction. Since the evidence that the appellant suffered an employment injury on the relevant dates has never been disputed, the CALP's decision can be rationally defended both on the facts and on the law.

In principle, this conclusion should suffice to dispose of this appeal. This was not a case in which the CALP was deciding a general point of

1. La présente loi a pour objet la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent pour les bénéficiaires.

^a Le processus de réparation des lésions professionnelles comprend la fourniture des soins nécessaires à la consolidation d'une lésion, la réadaptation physique, sociale et professionnelle du travailleur victime d'une lésion, le paiement d'indemnités de remplacement du revenu, d'indemnités pour dommages corporels et, le cas échéant, d'indemnité de décès.

La présente loi confère en outre, dans les limites prévues au chapitre VII, le droit au retour au travail du travailleur victime d'une lésion professionnelle.

^c Par ailleurs, le droit du travailleur victime d'une lésion professionnelle à l'indemnité de remplacement de revenu est prévu à l'art. 44. Cette disposition est à l'effet suivant:

^d 44. Le travailleur victime d'une lésion professionnelle a droit à une indemnité de remplacement du revenu s'il devient incapable d'exercer son emploi en raison de cette lésion.

^e Le travailleur qui n'a plus d'emploi lorsque se manifeste sa lésion professionnelle a droit à cette indemnité s'il devient incapable d'exercer l'emploi qu'il occupait habituellement.

^f En concluant que l'application de l'art. 60 n'avait pas pour effet de retirer au travailleur victime d'une lésion professionnelle le droit que lui confère l'art. 44, la CALP n'a pas rendu une décision manifestement déraisonnable. L'argument avancé par Domtar à l'effet que la conclusion de la CALP omet plusieurs nuances importantes qui sont propres au régime global d'indemnisation est, peut-être, fondé. Cela ne constitue pas, pour autant, un motif d'intervention judiciaire car, à mes yeux, il ne s'agirait là que d'une simple erreur de droit commise dans le cadre de sa compétence. La preuve que l'appelant fut victime d'une lésion professionnelle aux dates pertinentes n'ayant jamais été contestée, la décision de la CALP est rationnellement défendable tant sous l'angle des faits que du droit.

^j Cette conclusion devrait suffire, en principe, pour disposer du présent pourvoi. Il ne s'agissait pas, en effet, pour la CALP de décider d'une ques-

law, to which, in the absence of a privative clause, this Court has held that there is no reason to show deference (*University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, *supra*; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, *supra*; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554). Similarly, since the interpretation of s. 60 A.I.A.O.D. does not raise constitutional questions here, the rule of curial deference clearly cannot be excluded on this ground (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, and *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22). Finally, as I pointed out earlier, the intention of the legislature to confer on the CALP the power to make a final ruling on the meaning and scope of s. 60 A.I.A.O.D. is not open to question. As the interpretation of this provision is at the core of its specialized jurisdiction, the rule of curial deference should in principle apply.

C. Court of Appeal's Intervention

Against this background, the intervention of the Court of Appeal may now be considered. Though it properly concluded that the CALP's decision was not patently unreasonable, the court was of the view that to apply this standard of review would not satisfactorily resolve the issue. According to Mailhot J.A. (at p. 2443):

[TRANSLATION] In fact, it is clear that if this Court dismissed the appeal based on a finding that the C.A.L.P.'s interpretation was not unreasonable, the difficulties would not be resolved. This is well illustrated by a recent judgment of the Labour Court filed by the appellant. In *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec v. BG Chéco International ltée*, *supra*, the C.S.S.T. brought penal proceedings against an employer which refused to pay a worker 90% of his net salary or wages for seven days, and the employer gave as its defence the fact that four days before suffering an employment injury the worker had been given a layoff notice for a temporary lack of work, a layoff which took

tion générale de droit ne relevant pas de son expertise où, en l'absence de clause privative, notre Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu de faire preuve de retenue (*Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, précité; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, précité; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554). De même, puisque l'interprétation de l'art. 60 L.A.T.M.P. ne soulève pas, en l'espèce, de questions constitutionnelles, la règle de la retenue judiciaire ne saurait être écartée pour ce motif (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22). Enfin, comme je l'ai souligné précédemment, l'intention du législateur de confier à la CALP le pouvoir de se prononcer de manière définitive sur le sens et la portée de l'art. 60 L.A.T.M.P. ne souffre aucune ambiguïté. L'interprétation de cette disposition étant au cœur de sa compétence spécialisée, la règle de la retenue judiciaire doit, en principe, trouver application.

C. L'intervention de la Cour d'appel

Ces jalons posés, il convient maintenant de se pencher sur l'intervention de la Cour d'appel. Bien qu'elle ait, à bon droit, conclu que la décision de la CALP n'était pas manifestement déraisonnable, la cour a estimé que l'application de cette norme de contrôle ne réglerait pas le litige de manière satisfaisante. Selon le juge Mailhot (à la p. 2443):

De fait, l'on sait que, si notre Cour rejetait l'appel à la suite d'une conclusion que l'interprétation de la C.A.L.P. n'était pas déraisonnable, les difficultés ne seraient pas réglées. En effet, l'appelante a déposé un jugement récent du Tribunal du travail qui illustre bien cet énoncé. Dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec c. B.G. Chéco International ltée*, précitée, la C.S.S.T. a intenté une poursuite de nature pénale contre un employeur qui refusait de verser à un travailleur 90 % de son salaire net pendant sept jours, l'employeur invoquant pour sa défense que le travailleur avait reçu, quatre jours avant qu'il ne soit victime d'une lésion professionnelle, un avis de mise à

effect three days after the injury. After a carefully reasoned analysis, the Labour Court judge acquitted the employer. [Emphasis added.]

In the case referred to above by the Court of Appeal, the Labour Court was of the view (at p. 411) that:

[TRANSLATION] Though we are dealing here with remedial legislation the aim and purpose of which are to compensate workers who suffer industrial accidents and occupational diseases, the Court must necessarily ask itself whether, despite recourse to this rule of interpretation, there is nevertheless a reasonable doubt as to the meaning or scope of the text, in which case it must acquit the defendant.

After undertaking its own analysis of several provisions of the *A.I.A.O.D.*, the Labour Court held that s. 60 raised [TRANSLATION] "a reasonable, significant and insurmountable doubt" as to the obligation on an employer in the event of a layoff occurring during the 14-day period mentioned in that provision (p. 412). The Labour Court therefore concluded that, in such circumstances, the employer should be acquitted (at p. 412):

[TRANSLATION] In such a case, the Court has no choice but to give the defendant the benefit of the statutory interpretation most favourable to it, as in the circumstances such an interpretation is at least equally justifiable. As pointed out in Maxwell [*Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th ed. 1969), at p. 239]:

"If there is a reasonable interpretation which will avoid the penalty in any particular case", said Lord Esher M.R., "we must adopt that construction. If there are two reasonable constructions we must give the more lenient one. That is the settled rule for the construction of penal sections".

Citing its precedent in *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli, supra*, the Court of Appeal held that it was in the interest of justice to resolve the conflict at once, abandoning the curial deference which would otherwise be required here. Mailhot J.A. concluded that she was faced with [TRANSLATION] "two . . . possibilities that could be rationally defended" and summed up the situation

pied pour manque temporaire de travail, mise à pied qui a pris effet trois jours après la lésion. Le juge du Tribunal du travail, après une analyse serrée, acquitte l'employeur. [Je souligne.]

Dans l'affaire à laquelle la Cour d'appel réfère, le Tribunal du travail a estimé que (à la p. 411):

Même si nous sommes ici en présence d'une loi remédiate dont le but et l'objet visent l'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, le Tribunal doit cependant nécessairement se demander si, malgré le recours à cette règle d'interprétation, il subsiste malgré tout un doute raisonnable quant au sens ou à la portée du texte, auquel cas il devra acquitter la défenderesse.

Après avoir procédé à sa propre analyse de plusieurs dispositions de la *L.A.T.M.P.*, le Tribunal du travail a jugé que l'art. 60 laissait subsister «un doute raisonnable, sérieux et insurmontable» quant à l'obligation d'un employeur dans le cas d'une mise à pied survenant pendant la période de 14 jours prévue à cette disposition (p. 412). Le Tribunal du travail a donc conclu, en l'espèce, à l'acquiescement de l'employeur (à la p. 412):

Dans un tel cas, le Tribunal n'a pas d'autre choix que de faire bénéficier la défenderesse de l'interprétation de la loi qui lui est la plus favorable, une telle interprétation étant dans les circonstances au moins tout aussi justifiable. Comme l'affirme Maxwell [*Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12^e éd. 1969), à la p. 239]:

[TRADUCTION] «S'il existe une interprétation raisonnable qui permet de pas infliger de peine dans un cas particulier» dit le maître des rôles lord Esher «c'est l'interprétation qu'il faut adopter. S'il existe deux interprétations raisonnables, nous devons choisir la plus indulgente des deux. C'est la règle d'interprétation établie en matière pénale».

Citant son précédent dans l'affaire *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli*, précitée, la Cour d'appel a jugé qu'il était dans l'intérêt de la justice de trancher immédiatement le conflit, laissant de côté la réserve judiciaire qui autrement s'imposait ici. Estimant qu'elle était en présence de «deux thèses rationnellement défendables» le juge Mailhot a résumé la situation créée par l'interprétation

created by the interpretation of the CALP, on the one hand, and that of the Labour Court, on the other (at p. 2444):

[TRANSLATION] It is true that in the instant case the fate of the parties does not depend on the identity of a member of the administrative tribunal. However, the uncertainty will remain and the outcome of the proceedings will not be satisfactorily resolved since the C.S.S.T., which has adopted the interpretation of s. 60 imposed by the C.A.L.P., is obliged to take action against employers who refuse to accept the C.A.L.P.'s interpretation and who, ultimately, benefit from acquittals as a result of the (probably justified) application of the theory of reasonable doubt "in view of two conflicting possibilities that could be rationally defended", whether in an administrative proceeding or a penal proceeding. The interpretation adopted by the C.A.L.P. thus leads to a dead end. The ideal of justice, which promotes the rule of law, is not really served. It is certainly desirable that the intention of the legislature should prevail. What therefore is that intent? Despite the fact that the wording used may be open to two not unreasonable interpretations, can it be determined?

To rectify this situation, the Court of Appeal decided to intervene to impose its own interpretation of s. 60. Again according to Mailhot J.A. (at p. 2445):

[TRANSLATION] With respect for the contrary view, I am of the view that the intention of the legislature in this matter was not to treat injured workers differently from other workers as regards the first 14 days mentioned in s. 60. In my opinion, if the legislature intended that the entire first 14 days following the beginning of the disability be paid for by the employer, it would not have added the words "*for each day or part of a day the worker would normally have worked*". These words are intended to ensure that the injured person is treated like other workers, in other words that he is entitled to a salary or wages as he would be if the employer had work to give him and could do so, if these days were part of his regular schedule or if his contract was still in effect, and so on—in short, if he had worked as usual, had he not been disabled.

This interpretation is fairer to everyone and consistent with the other provisions of the A.I.A.O.D. Even if it is accepted that the statute is remedial and seeks to compensate the victim of an employment injury, it is still general legislation and is not intended, in my opinion, to

de la CALP d'une part, et celle du Tribunal du travail, de l'autre (à la p. 2444):

Il est vrai que, dans le cas présent, le sort des plaignants ne dépend pas de l'identité du membre du tribunal administratif. Mais l'incertitude demeurera, et le sort des poursuites ne sera pas réglé de façon satisfaisante puisque la C.S.S.T., qui s'est rangée à l'interprétation de l'article 60 imposée par la C.A.L.P., se voit obligée de poursuivre des employeurs qui refusent d'accepter l'interprétation de la C.A.L.P. et qui, en fin de compte, bénéficient d'acquittements suite à l'application (probablement à juste titre) de la théorie du doute raisonnable «devant deux thèses rationnellement défendables qui s'affrontent» que ce soit à l'occasion du recours administratif ou du recours pénal. Ainsi, l'interprétation soutenue par la C.A.L.P. aboutit à un cul-de-sac. L'idéal de justice qui veut que triomphe la règle de droit n'y trouve pas vraiment son compte. Il est certainement souhaitable que ce soit l'intention du législateur qui l'emporte. Quelle est donc celle-ci? En dépit du fait que les termes utilisés puissent prêter à deux interprétations non déraisonnables, peut-on la préciser.

Afin de remédier à cette situation, la Cour d'appel a décidé d'intervenir pour imposer sa propre interprétation de l'art. 60. Toujours selon le juge Mailhot (à la p. 2445):

Avec égards pour l'avis contraire, je suis d'avis que l'intention du législateur en cette matière n'est pas de traiter les travailleurs accidentés de façon différente des autres travailleurs en ce qui concerne les 14 premiers jours visés par l'article 60. À mon avis, si le législateur voulait que tous les 14 premiers jours qui suivent le début de l'incapacité soient payés par l'employeur, il n'avait pas à ajouter les mots «*pour chaque jour ou partie de jour où ce travailleur aurait normalement travaillé*». Ces mots visent à assurer que la personne accidentée soit traitée comme les autres personnes qui travaillent, c'est-à-dire qu'elle ait droit à un salaire comme elle y aurait droit si l'employeur avait du travail à confier et pouvait le faire ou si ces journées faisaient partie de son horaire habituel, ou si son contrat était toujours en vigueur, etc.—en somme, si elle avait normalement travaillé, n'eût été de son incapacité.

Cette interprétation est plus équitable pour tous et s'harmonise avec les autres dispositions de la L.A.T.M.P. Car, même si l'on accepte que cette loi est réformatrice et cherche à indemniser une personne victime d'une lésion professionnelle, elle demeure une loi

make more favourable provision for such a victim compared with other employees, who may be subject to the ups and downs of the labour market, including the choice to go on strike or the obligation to be subject to a lockout. [Emphasis in original.]

She came to the following conclusion, concurred in by her colleagues (at p. 2446):

[TRANSLATION] I therefore conclude that when in s. 60 the legislature requires the employer to pay a victim of an employment injury 90% of his net salary or wages, it means payment of the salary or wages to which the victim would logically have been entitled if he had worked as usual. As generally there is no obligation to pay a salary or wages when there is a plant closure, strike, lock-out, layoff, unpaid leave and so on, there can be no obligation to pay 90% of the net salary or wages during these periods.

I therefore propose that the appeal be allowed with costs, the application for evocation be granted with costs, the C.A.L.P.'s decision be quashed and the court declare that the appellant has paid Mr. Roland Lapointe the indemnity to which he was entitled under s. 60 of the *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*.

There are thus two aspects to the Court of Appeal's intervention. First, it concluded that there was a jurisprudential conflict between two administrative jurisdictions as to the same legislative provision. Second, the Court of Appeal relied on an independent ground for judicial review, namely that where there is a conflict of this kind, curial deference should yield to review based on the correctness of the administrative interpretation. I shall examine the two aspects of this intervention in turn.

1. The Conflict

The Court of Appeal relied on a single judgment of the Labour Court in a penal matter, *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. BG Chéco International Ltée*, *supra*, in concluding that there were conflicting decisions. This conclusion calls for two observations.

d'application générale et elle ne vise pas, à mon avis, à créer un régime plus favorable pour celle-ci par rapport aux autres employés, lesquels peuvent être soumis aux aléas du marché du travail, incluant le choix de faire la grève ou l'obligation de subir un lock-out. [En italique dans l'original.]

Elle arrive à la conclusion suivante, à laquelle ses collègues concourent (à la p. 2446):

Je conclus donc que, lorsque le législateur, à l'article 60, oblige l'employeur à verser à une victime d'une lésion professionnelle 90 % de son salaire net, il vise le paiement du salaire auquel elle aurait logiquement eu droit si elle avait travaillé normalement. Comme, généralement, il n'y a pas d'obligation de payer un salaire lorsqu'il y a fermeture d'établissement, grève, lock-out, mise à pied, congé non rémunéré etc., il ne peut en découler d'obligation de payer 90 % du salaire net pendant ces périodes.

Je propose en conséquence d'accueillir le pourvoi avec dépens, de faire droit à la demande d'évocation avec dépens, de casser la décision de la C.A.L.P. et de déclarer que l'appelante a payé à M. Roland Lapointe l'indemnité à laquelle il avait droit en vertu de l'article 60 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

Ainsi, l'intervention de la Cour d'appel comporte deux volets. En premier lieu, elle a conclu à l'existence d'un conflit jurisprudenciel entre deux instances administratives au regard d'un même texte législatif. En second lieu, la Cour d'appel s'est appuyée sur un motif autonome de contrôle judiciaire, soit qu'en présence d'un conflit de cette nature, la retenue judiciaire doit céder le pas à un contrôle fondé sur la justesse de l'interprétation administrative. J'examinerai, tour à tour, les deux volets de cette intervention.

1. Le conflit

La Cour d'appel s'est autorisée d'une seule décision du Tribunal du travail en matière pénale, soit l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. BG Chéco International Ltée*, précitée, pour conclure à l'existence d'un conflit jurisprudenciel. Cette conclusion appelle deux remarques.

First, as counsel for the appellant pointed out, this conclusion fails to take into account the large number of decisions rendered by the CALP since the *A.I.A.O.D.* came into force on August 19, 1985. With reference to s. 60, that tribunal has always adopted the same interpretation (see, *inter alia*, *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, *supra*; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., No. 00138-09-8604, November 27, 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147, and *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241). The Labour Court, for its part, had apparently never had occasion to rule on the scope of s. 60 before *BG Chéco*. As I see it, the situation created by an isolated decision at variance with a consistent line of authority cannot a priori be characterized as a true "jurisprudential conflict". Moreover, counsel for the CSST noted that the Court of Appeal had taken the *Domtar* case under advisement on February 14, 1991. The decision of the Labour Court in *BG Chéco* was not rendered until March 18, 1991. Besides being doubtful in strictly quantitative terms, the "controversy" at issue here therefore also seems to be premature.

Furthermore, apart from this quantitative and temporal aspect, the Court of Appeal was concerned here with two bodies interpreting the same legislative provision, but in the particular context of each one's jurisdiction, in the one case a penal one and, in the other, an administrative one. Before concluding that a jurisprudential conflict existed, some consideration should, therefore, have been given to the distinction between the duty of a tribunal sitting in a penal proceeding to give an accused the benefit of a reasonable doubt and that of an appellate administrative tribunal responsible for making a final ruling on its enabling legislation so as to give effect to that legislation. Can it be said that these two jurisdictions, in deciding on matters where the ground rules are completely different, have created a conflict in the jurisprudence? I am far from sharing the categorical assertion of the Court of Appeal on this point. It should be

D'une part, comme l'a souligné le procureur de l'appellant, ce constat omet de tenir compte du nombre considérable de décisions rendues par la CALP depuis l'entrée en vigueur, le 19 août 1985, de la *L.A.T.M.P.* Dans le cadre de l'art. 60, celle-ci a toujours adopté la même interprétation (voir, entre autres, *Tousignant et Hawker Siddeley Canada Inc.*, précité; *Desmeules et Entreprises B.L.H. Inc.*, [1986] C.A.L.P. 66; *Béland et Mines Wabush*, C.A.L.P., n° 00138-09-8604, le 27 novembre 1986; *Collins & Aikman Inc. et Dansereau*, [1986] C.A.L.P. 134; *Lambert et Vic Métal Corp.*, [1986] C.A.L.P. 147, et *Létourneau et Électricité Kingston Inc.*, [1986] C.A.L.P. 241). Le Tribunal du travail n'avait, pour sa part, apparemment jamais eu l'occasion de se prononcer sur la portée de l'art. 60 avant l'affaire *BG Chéco*. À mes yeux, la situation créée par une décision isolée à l'encontre d'une jurisprudence constante ne saurait, a priori, être qualifiée de véritable «conflit jurisprudential». Par ailleurs, le procureur de la CSST a souligné que la Cour d'appel avait pris en délibéré l'affaire *Domtar* le 14 février 1991. Or, la décision du Tribunal du travail dans l'affaire *BG Chéco* n'a été rendue que le 18 mars 1991. Tout en étant douteuse sous l'angle strictement quantitatif, la «controversie» dont il est ici question semble donc, au surplus, prématurée.

D'autre part, au-delà de cet aspect quantitatif et temporel, la Cour d'appel était ici devant deux organismes interprétant un même texte législatif, mais dans le contexte particulier de la compétence de chacun, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative. Avant de conclure à l'existence d'un conflit jurisprudential, il y avait donc lieu de s'interroger sur la distinction entre le devoir d'un tribunal siégeant en matière pénale de faire bénéficier un inculpé du doute raisonnable, et celui d'un tribunal administratif d'appel chargé d'interpréter sa loi constitutive de façon finale et ce, dans le but qu'il produise ses effets. Statuant dans des matières dont les règles de base sont totalement différentes, peut-on affirmer que ces deux instances se retrouvent en situation de conflit jurisprudential? Je suis loin de partager l'avis catégorique de la Cour d'appel à ce sujet. Il convient de noter, à cet égard, que les décisions de la CALP

noted, in this connection, that the CALP decisions can be filed in the office of the prothonotary of the Superior Court for the district in which the appeal was brought, in order to make them executory as if they were final civil judgments of the Superior Court not subject to appeal (s. 429 *A.I.A.O.D.*). The Court of Appeal's conclusion that the CALP's interpretation leads to a "dead end" does not take into account the existence of this civil remedy, parallel to the penal remedy, which is in keeping with the twofold nature of the *A.I.A.O.D.* Furthermore, the fact that the Labour Court's judgment, unlike decisions of the CALP, can be appealed to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure* further mitigates the allegedly irreconcilable "conflict" between these two tribunals.

For discussion purposes, however, I am prepared to assume, without deciding the point, that the interpretation of s. 60 *A.I.A.O.D.* by the CALP on the one hand and the Labour Court on the other creates a conflict in the jurisprudence. This leads me to discuss the standard of judicial review applicable to such a situation.

2. Consistency of Precedent and Judicial Review

The ground of judicial review referred to by the Court of Appeal should be seen in its proper academic and judicial context. This background will clarify the issues and indicate the relevance of the guiding principles outlined earlier.

While the analysis of the standard of review applicable in the case at bar has made clear the significance of the decision-making autonomy of an administrative tribunal, the requirement of consistency is also an important objective. As our legal system abhors whatever is arbitrary, it must be based on a degree of consistency, equality and predictability in the application of the law. Professor MacLauchlan notes that administrative law is no exception to the rule in this regard:

Consistency is a desirable feature in administrative decision-making. It enables regulated parties to plan their

peuvent être déposées au bureau du protonotaire de la Cour supérieure du district où l'appel a été formé et ce, afin de les rendre exécutoires comme n'importe quel jugement civil final et sans appel de la Cour supérieure (art. 429 *L.A.T.M.P.*). La conclusion de la Cour d'appel voulant que l'interprétation de la CALP conduite à un «cul-de-sac» ne tient pas compte de l'existence de ce recours civil qui, parallèle au recours pénal, s'inscrit dans une dualité propre à la *L.A.T.M.P.* De surcroît, le fait que le jugement du Tribunal du travail soit, contrairement aux décisions de la CALP, appellable devant la Cour supérieure en vertu du *Code de procédure pénale* vient tempérer davantage le caractère prétendument irréductible du «conflit» entre ces deux tribunaux.

Pour les fins de la discussion, toutefois, je suis prête à assumer, sans pour autant en décider, que l'interprétation de l'art. 60 *L.A.T.M.P.* par la CALP d'une part, et le Tribunal du travail de l'autre, crée un conflit jurisprudentiel. Ceci m'amène à discuter du contrôle judiciaire applicable à une telle situation.

2. La cohérence décisionnelle et le contrôle judiciaire

Il convient de replacer le motif de contrôle judiciaire auquel s'est référée la Cour d'appel dans le contexte doctrinal et jurisprudentiel qui lui est propre. Ce recul éclairera les enjeux ici en cause ainsi que la pertinence des principes directeurs exposés précédemment.

Si l'analyse de la norme de contrôle applicable en l'espèce a permis de mettre en lumière la valeur que représente l'autonomie décisionnelle d'un tribunal administratif, l'impératif de cohérence constitue, également, une finalité importante. Notre système juridique se voulant aux antipodes de l'arbitraire, il se doit de reposer sur une certaine cohérence, égalité et prévisibilité dans l'application de la loi. Le professeur MacLauchlan note que le droit administratif ne saurait, à cet égard, faire exception à la règle:

[TRADUCTION] La cohérence est un aspect souhaitable de la prise de décision en matière administrative. Elle per-

affairs in an atmosphere of stability and predictability. It impresses upon officials the importance of objectivity and acts to prevent arbitrary or irrational decisions. It fosters public confidence in the integrity of the regulatory process. It exemplifies "common sense and good administration".

(H. Wade MacLauchlan, "Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency" (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435, at p. 446.)

In the same vein Professor Comtois writes:

[TRANSLATION] ... [consistency] helps to build public confidence in the integrity of the administrative justice system and leaves an impression of common sense and good administration. It might be added, as regards administrative tribunals exercising quasi-judicial functions, that the specialized nature of their jurisdiction makes inconsistencies more apparent and tends to harm their credibility.

(Suzanne Comtois, "Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs" (1990), 21 *R.D.U.S.* 77, at pp. 77-78.)

This consistency requirement has led some writers to defend the idea of judicial review of administrative inconsistency. Thus, Dean Morissette has dealt with the problem of jurisprudential conflicts within administrative jurisdictions as they affect curial deference: "Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse" (1986), 16 *R.D.U.S.* 591. At page 631, he asks the following question:

[TRANSLATION] But is an irrational or unreasonable interpretation the only possible form of excess of jurisdiction after *C.U.P.E. v. N.B.L.C.*?

After giving the example of an administrative tribunal that rules on a constitutional question or misinterprets a provision conferring jurisdiction, Dean Morissette adds (at pp. 632-33):

[TRANSLATION] Finally, the theory of reasonable interpretation leaves room for intervention by the superior courts when several well-reasoned and apparently rational interpretations are given by the same administrative jurisdiction and their consequences are inconsis-

met aux administrés de planifier leurs affaires dans un climat de stabilité et de prévisibilité. Elle fait comprendre aux responsables l'importance de l'objectivité et empêche la prise de décisions arbitraires ou irrationnelles. Elle favorise la confiance du public dans l'intégrité du processus de réglementation. Elle laisse une impression «de bon sens et de bonne administration».

(H. Wade MacLauchlan, «Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency» (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435, à la p. 446.)

Dans le même esprit, le professeur Comtois écrit:

... [la cohérence] contribue à bâtir la confiance du public dans l'intégrité du système de justice administrative et laisse une impression de bon sens et de bonne administration. L'on pourrait ajouter, en ce qui concerne les tribunaux administratifs exerçant des fonctions quasi-judiciaires, que le caractère spécialisé de leur juridiction rend les incohérences plus visibles et a tendance à nuire à leur crédibilité.

(Suzanne Comtois, «Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs» (1990), 21 *R.D.U.S.* 77, aux pp. 77 et 78.)

Cet impératif de cohérence a conduit certains auteurs à défendre l'idée d'un contrôle judiciaire de l'incohérence administrative. Ainsi, le doyen Morissette s'est penché sur le problème des conflits jurisprudentiels au sein de juridictions administratives face à la retenue judiciaire: «Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse» (1986), 16 *R.D.U.S.* 591. À la p. 631, il pose la question suivante:

Mais l'interprétation irrationnelle ou déraisonnable est-elle la seule forme possible d'excès de juridiction après l'arrêt *S.C.F.P. c. S.A.N.B.*?

Après avoir fourni l'exemple du tribunal administratif qui tranche une question constitutionnelle ou qui interprète erronément une disposition attributive de compétence, le doyen Morissette poursuit (aux pp. 632 et 633):

Enfin, la théorie de l'interprétation raisonnable laisse place à l'intervention des tribunaux supérieurs lorsque plusieurs interprétations motivées et en apparence rationnelles proviennent d'une même juridiction administrative et sont incompatibles dans leurs effets. On

tent. The matter can be illustrated by the example of an arbitrator sitting pursuant to s. 124 of the *Act respecting Labour Standards*. Two arbitrators sitting in different cases may well decide the same legal problem arising on similar facts in opposite ways, which are nevertheless rational and well-reasoned. The fate of the complainant, when discrepancies of this type occur, depends on the identity of the arbitrator hearing the complaint. This result is difficult to reconcile with the notion of equality before the law, which is one of the main corollaries of the rule of law, and perhaps also the most intelligible one. Where discrepancies of this type exist, whether within the same administrative jurisdiction, between different jurisdictions on the same level or between different levels of jurisdiction in the same specialized field, the superior courts will intervene to standardize the law even though each of the diverse interpretations seems to be reasonable. [Emphasis added.]

Dean Morissette considers that these objectives of equality, security and uniformity in implementing the law are consistent with the ultimate purpose of judicial review (at p. 634):

[TRANSLATION] On reflection, however, this is undoubtedly a basic form of rationality. As the primary purpose of judicial review is to prevent arbitrariness, what objection can there be to a principle which requires the superior courts to intervene, not in the name of meticulous legalism but in the interests of rationality? Imposing an interpretation one believes to be "correct" because, owing to its consequences or for some similar reason, one does not share some other otherwise rational interpretation is difficult to justify in terms of judicial review, unless of course one assumes that appeals and judicial review are one and the same thing. Imposing the interpretation one believes to be "correct" (or "the most rational") when one is confronted with contradictory but rational interpretations on the same point is fully justified in light of the rule of law, as this is the very kind of arbitrariness that principle is designed to prevent. [Emphasis added.]

In an article published in 1982 Professor Mullan also defends the idea of some form of judicial review of inconsistent decision-making (David J. Mullan, "Natural Justice and Fairness — Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?" (1982), 27 *McGill L.J.* 250). Rather than concentrating on the situation created by inconsistency

peut illustrer la chose en utilisant l'exemple d'un arbitre siégeant en vertu de l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*. Deux arbitres siégeant dans des affaires différentes peuvent fort bien trancher de façon contradictoire, mais néanmoins rationnelle et motivée, une même difficulté juridique soulevée par des faits semblables. Le sort du plaignant, lorsque des divergences de ce type perdurent, dépend de l'identité de l'arbitre qui entend sa plainte. Ce résultat est difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi, l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible. En présence de divergences de ce type, que ce soit au sein de la même juridiction administrative, entre juridictions différentes de même degré ou entre juridictions de degrés différents dans un même domaine d'attribution, les tribunaux supérieurs interviendront pour uniformiser le droit, même si chacune des diverses interprétations paraît raisonnable. [Je souligne.]

Le doyen Morissette estime que ces objectifs d'égalité, de sécurité et d'uniformité dans l'application de la loi sont compatibles avec la finalité même du contrôle judiciaire (à la p. 634):

Mais à bien y penser, il s'agit là, sans doute, d'une forme fondamentale de rationalité. Le contrôle judiciaire servant avant tout à combattre l'arbitraire, qu'y a-t-il à redire d'une doctrine qui commande aux tribunaux supérieurs d'intervenir, non plus au nom d'un légalisme minutieux, mais par souci de rationalité? Imposer l'interprétation qu'on croit être «correcte» parce qu'on ne partage pas, à cause de son effet ou pour quelque raison semblable, une autre interprétation par ailleurs rationnelle, ne se justifie que difficilement dans le cadre du contrôle judiciaire, à moins bien sûr de postuler que l'appel et le contrôle judiciaire sont une seule et même chose. Imposer l'interprétation qu'on croit être «correcte» (ou «la plus rationnelle») lorsqu'on est en présence d'interprétations contradictoires mais rationnelles sur une même question se justifie pleinement en regard de la primauté du droit, car c'est bien là le genre d'arbitraire que vise à empêcher ce principe. [Je souligne.]

Dans un article paru en 1982, le professeur Mullan a également défendu l'idée d'une certaine forme de contrôle judiciaire de l'incohérence décisionnelle (David J. Mullan, «Natural Justice and Fairness—Substantive as well as Procedural Standards for the Review of Administrative Decision-Making?» (1982), 27 *R.D. McGill* 250). Plutôt que de se concentrer sur la situation créée par

between two well-reasoned and rational interpretations, Professor Mullan emphasizes the principle that similar cases should be given similar treatment. In the interests of justice, fairness and equality in the application of the law, administrative inconsistency would thus require intervention by the courts (at pp. 285-86):

Given the prevalence of this principle of consistency of treatment in the development of most legal systems as well as within the various substrata of legal systems, there is a strong case for branding as reviewable those cases where statutory authorities inexplicably fail to act consistently. To do so without reason or without thinking would seem to be the height of arbitrary behaviour. It is also worth remembering that judicial review of administrative action has from its earliest days been concerned with the appearance of the proper administration of justice. If the law is prepared to countenance a rule to the effect that a reasonable apprehension of bias will affect the validity of a decision in order to safeguard the reputation of the law, there is also clearly room for condemning unexplained or inexplicable inconsistencies in the administration of statutory discretions from which the law's reputation will suffer as much. [Emphasis added.]

Finally, Professor Comtois, *supra*, at p. 88, discusses the same constraints as the preceding writers, emphasizing the emergence of a "flexible" rule of consistency in administrative law:

[TRANSLATION] A flexible rule, in the sense that it should not be interpreted as an obligation to follow precedents or amount to a strict application of the *stare decisis* rule, but one which may nevertheless receive judicial sanction when the court finds that fairness or respect for the rule of law requires its intervention to put an end to the uncertainty created by contradictory decisions rendered by different tribunals on the same point. [Emphasis added.]

The requirement of consistency in the application of the law is unquestionably a valid objective and so a persuasive argument. For litigants to receive diametrically opposite answers to the same question, depending on the identity of the members of administrative tribunals, may seem unacceptable to some and even difficult to reconcile with several objectives, including the rule of law. Yet, as the courts have held, consistency in decision-

l'incompatibilité entre deux interprétations motivées et rationnelles, le professeur Mullan a insisté sur le principe voulant que des causes similaires soient traitées de façon analogue. Par souci de justice, d'équité et d'égalité dans l'application de la loi, l'incohérence administrative exigerait, ainsi, l'intervention des cours de justice (aux pp. 285 et 286):

[TRANSLATION] Puisque ce principe de la cohérence dans le traitement joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la plupart des systèmes juridiques et à l'intérieur des divers substrats des systèmes juridiques, on devrait considérer comme révisables les décisions prises par des autorités légales qui omettent inexplicablement d'agir avec cohérence. Agir ainsi sans raison ou réflexion semble constituer l'apogée du comportement arbitraire. Il importe aussi de se rappeler que le contrôle judiciaire des décisions administratives a toujours visé l'apparence de bonne administration de la justice. Si la loi permet, pour garantir sa réputation, d'admettre une règle établissant qu'une crainte raisonnable de partialité influera sur la validité d'une décision, il est de toute évidence possible de décréter les incohérences inexplicables ou inexplicables dans l'administration des pouvoirs discrétionnaires légaux qui porteront atteinte à la réputation de la loi.

Enfin, le professeur Comtois, *loc. cit.*, à la p. 88, fait état des mêmes impératifs que les auteurs précédents en insistant sur l'émergence d'un principe «flexible» de cohérence en droit administratif:

Un principe flexible dans le sens où il ne doit pas être interprété comme une obligation de suivre les précédents, ou équivaloir à une application stricte de la règle du *stare decisis*, mais un principe qui peut néanmoins être sanctionné judiciairement lorsque la cour juge que l'équité ou le respect de la primauté du droit requièrent qu'elle intervienne pour mettre fin à l'incertitude créée par les décisions contradictoires rendues par des bancs différents sur une même question. [Je souligne.]

L'impératif de cohérence dans l'application de la loi constitue, indéniablement, un objectif valable, donc un argument de poids. Que des justiciables reçoivent, relativement à la même question, des réponses diamétralement opposées selon l'identité des membres de tribunaux administratifs peut apparaître inacceptable à certains et même difficilement compatible avec plusieurs objectifs, parmi lesquels la primauté du droit. Or, comme

making and the rule of law cannot be absolute in nature regardless of the context. So far as judicial review is concerned, the problem of inconsistency in decision-making by administrative tribunals cannot be separated from the decision-making autonomy, expertise and effectiveness of those tribunals.

Courts have had the opportunity to consider the advisability of intervening to resolve conflicting decisions by administrative tribunals. In *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.), faced with two inconsistent interpretations of s. 13(b) of the *Inflation Restraint Act, 1982*, S.O. 1982, c. 55, by the Labour Relations Board on the one hand and the Education Relations Commission on the other, the Ontario Court of Appeal (at pp. 237-38) adopted the comments of Galligan J. of the Divisional Court (now of the Court of Appeal):

I cannot for one moment suggest that either's interpretation of the Act was patently unreasonable. The decisions of the two tribunals are careful, thoughtful, well-reasoned and persuasive. One of my many problems with this case is that as I read each decision I am persuaded by it. The extension of curial deference to each of them would lead to unacceptable results.

It seems to me that the curial deference demanded by authority ought only be extended to a tribunal when it is interpreting its Constitution or home statute. By that I mean curial deference need only be granted to the Labour Relations Board when it interprets the *Labour Relations Act*, and to the Education Relations Commission when it interprets the *Boards and Teachers Negotiations Act*. The Act is a statute that applies not only to workers and employers who are governed by the *Labour Relations Act* and the *Boards and Teachers Negotiations Act* but to many others. While it is legislation that applies only to what can loosely be called the public sector of Ontario, and not to the population of Ontario at large, I think the Act is more akin to a "general public enactment" as that term was used by Laskin C.J.C. in *McLeod et al. v. Egan et al.*, [1975] 1 S.C.R. 517 . . .

l'indique la jurisprudence, la cohérence décisionnelle et la primauté du droit ne sauraient avoir un caractère absolu, dénué de tout contexte. Dans le cadre du contrôle judiciaire, le problème de l'incohérence décisionnelle au sein d'instances administratives est indissociable de l'autonomie décisionnelle, l'expertise et l'efficacité de ces mêmes tribunaux.

Les cours de justice ont eu, en effet, l'occasion de se pencher sur l'opportunité d'intervenir afin de régler un conflit jurisprudentiel entre des instances administratives. Dans l'affaire *Re Service Employees International Union, Local 204 and Broadway Manor Nursing Home* (1984), 48 O.R. (2d) 225 (C.A.), confrontée à deux interprétations incompatibles de l'al. 13b) de l'*Inflation Restraint Act, 1982*, S.O. 1982, ch. 55, par la Commission des relations de travail d'une part, et la Commission des relations de travail en éducation de l'autre, la Cour d'appel de l'Ontario a repris à son compte aux pp. 237 et 238 les propos du juge Galligan de la Cour divisionnaire (maintenant de la Cour d'appel):

[TRADUCTION] Je ne peux supposer pour un instant que l'une des deux interprétations était manifestement déraisonnable. Les décisions des deux tribunaux sont rédigées en termes soignés, réfléchis, raisonnés et convaincants. Un des nombreux problèmes que me pose la présente affaire est que chacune des décisions me convainc. Faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de chacune d'elles donnerait lieu à des résultats inacceptables.

Il me semble qu'il y a lieu, selon la jurisprudence, de faire preuve de retenue judiciaire à l'égard d'un tribunal seulement lorsque celui-ci interprète sa loi constitutive ou sa loi interne. Ainsi, il n' y a lieu de faire preuve de retenue judiciaire à l'égard de la Commission des relations de travail que lorsqu'elle interprète la *Loi sur les relations de travail*, et à l'égard de la Commission des relations de travail en éducation, que lorsqu'elle interprète la *Boards and Teachers Negotiations Act*. La Loi est un texte qui s'applique non seulement aux travailleurs et aux employeurs régis par la *Loi sur les relations de travail* et la *Boards and Teachers Negotiations Act*, mais à bien d'autres. Bien qu'il s'agisse d'une loi qui vise seulement ce qui correspond vaguement au secteur public de l'Ontario et non l'ensemble de la population de l'Ontario, je crois que cette loi ressemble davantage à

than it is to the specialized and particular *Labour Relations Act* and *Boards and Teachers Negotiations Act*. [Emphasis added.]

It concluded (at p. 239):

We agree with the decision of Galligan J. in this regard. The theory underlining the concept of curial deference has no application here. The Act is, in every sense, a general public enactment. It is not one with which either the Ontario Labour Relations Board or the Education Relations Commission was integrally or closely involved nor over which they could be said to profess any particular expertise. [Emphasis added.]

Domtar referred to *Broadway Manor Nursing Home* in support of its position. That case cannot be interpreted as adopting the existence of conflicting decisions as an independent basis for judicial review. The Ontario Court of Appeal was actually concerned with the nature of the statute which was the subject of the conflict in question. By characterizing the *Inflation Restraint Act, 1982* as a general public enactment which neither the Labour Relations Board nor the Education Relations Commission had the function of interpreting as part of their particular expertise, it simply held that, owing to this lack of expertise, the principle of curial deference did not apply. Since the Act, the interpretation of which was at issue, was not at the core of the specialized jurisdiction of either of the administrative tribunals, any error of law was immediately subject to strict judicial review and not to the patently unreasonable interpretation test.

This reading of *Broadway Manor Nursing Home* seems to be confirmed by a later judgment, *United Steelworkers of America, Local 14097 v. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382. In that case, the Ontario Divisional Court was confronted with two inconsistent interpretations of s. 40a of the *Employment Standards Act*, R.S.O. 1980, c. 137. Reid J. first

«un texte législatif général d'intérêt public», au sens donné à cette expression par le juge en chef Laskin dans l'arrêt *McLeod et al. c. Egan et al.*, [1975] 1 R.C.S. 517, [...] qu'au texte spécialisé et particulier de la *Loi sur les relations de travail* et de la *Boards and Teachers Negotiations Act*. [Je souligne.]

Pour conclure (à la p. 239):

[TRADUCTION] Nous sommes d'accord avec la décision du juge Galligan sur ce point. La théorie sous-jacente au concept de retenue judiciaire n'est pas applicable en l'espèce. La Loi est, à tous points de vue, un texte législatif général d'intérêt public. Il ne s'agit pas d'une loi que la Commission des relations de travail de l'Ontario ou la Commission des relations de travail en éducation a pour mission d'interpréter intégralement ou étroitement ni d'une loi relativement à laquelle elles possèdent une compétence particulière. [Je souligne.]

Domtar s'est référée à l'arrêt *Broadway Manor Nursing Home* pour appuyer sa position. Or, ce dernier ne saurait s'interpréter comme adoptant l'existence d'un conflit jurisprudentiel comme motif autonome de contrôle judiciaire. La Cour d'appel de l'Ontario s'est plutôt penchée sur la nature de la loi faisant l'objet du conflit en question. En qualifiant l'*Inflation Restraint Act, 1982* de loi d'intérêt public que ni la Commission des relations de travail et ni la Commission des relations de travail en éducation n'avaient pour mission d'interpréter dans le cadre de leur compétence particulière, elle a simplement jugé qu'en raison de cette absence d'expertise, le principe de la retenue judiciaire n'avait pas d'application. Puisque la loi dont l'interprétation était en jeu n'était au cœur de la compétence spécialisée ni de l'une ni de l'autre des instances administratives, toute erreur de droit était, dès le départ, sujette au contrôle judiciaire strict et non au test de l'interprétation manifestement déraisonnable.

Cette lecture de l'arrêt *Broadway Manor Nursing Home* semble confirmée par un arrêt subséquent, *United Steelworkers of America, Local 14097 c. Franks* (1990), 75 O.R. (2d) 382. Dans cette affaire, la Cour divisionnaire de l'Ontario était confrontée à deux interprétations incompatibles de l'art. 40a de la *Loi sur les normes d'em-*

noted the crucial importance of determining the applicable standard of review (at pp. 385-86):

We have two reasonable, but conflicting, interpretations. (I use the term "reasonable" as a more convenient expression than the traditional but awkward phrase "not patently unreasonable".) It follows that, if the standard of review on this application is reasonableness, the application should be dismissed. If, on the other hand, the standard is correctness, only one may stand and we must choose between them. Two conflicting interpretations of the same statutory provision might be reasonable, but they cannot both be correct. This issue of standard of review is thus critical. [Emphasis added.]

Reid J. distinguished *Broadway Manor Nursing Home*, noting that, in that case, the administrative tribunal was not interpreting its enabling Act, unlike in the case before him (p. 386). After underlining the existence of a privative clause, he concluded as follows (at pp. 387-88):

The dismissal of this application will leave in place two conflicting interpretations of equal legal stature of a statutory provision. We are informed that it has since been amended, but even if that were not so there does not appear to be any basis on which the court may intervene to resolve the conflict. The doctrine of *stare decisis* which prevails in the courts tends to the avoidance of conflict in their decisions and such conflict as does occur may be resolved by the mechanism of appeal. But the doctrine of *stare decisis* does not apply to referees, or arbitrators, or, for that matter, to administrative tribunals generally, nor are referees, or arbitrators, or administrative tribunals generally (there are exceptions) subject to appeal. These are characteristics of tribunals which legislators have created to provide what they believe to be for certain purposes more appropriate forums for decision-making than the courts. The references I have made above confirm that the courts' supervisory role on judicial review is very limited. There is no authority for extending that supervision in the way proposed nor any rationale for doing so. [Emphasis added.]

The Quebec Court of Appeal in turn considered conflicting decisions in *Produits Pétro-Canada*

ploi, L.R.O. 1980, ch. 137. Le juge Reid a d'abord noté l'importance primordiale de déterminer la norme de contrôle applicable (aux pp. 385 et 386):

[TRADUCTION] Nous avons deux interprétations raisonnables, mais contradictoires. (J'utilise le terme «raisonnable» que j'estime plus utile que l'expression traditionnelle mais maladroite «non manifestement déraisonnable».) Il s'ensuit que, si la norme de contrôle qui s'y applique est le caractère raisonnable, la demande devrait être rejetée. Par contre, si la norme est la justesse de la décision, une seule peut être retenue et il nous faut faire un choix entre les deux. Deux interprétations contradictoires de la même disposition législative peuvent être raisonnables, mais elles ne peuvent être toutes deux correctes. La question de la norme de contrôle est donc critique. [Je souligne.]

Or, le juge Reid a distingué l'affaire *Broadway Manor Nursing Home* pour noter que là, le tribunal administratif n'interprétait pas sa loi constitutive, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire dont il était saisi (p. 386). Après avoir souligné l'existence d'une clause privative, il a conclu dans les termes suivants (aux pp. 387 et 388):

[TRADUCTION] Le rejet de la demande aura pour effet de maintenir, relativement à une même disposition législative, deux interprétations contradictoires de même importance juridique. On nous a informés que cette disposition a depuis été modifiée; toutefois, même si ce n'était pas le cas, il ne paraît pas exister de fondement qui justifierait l'intervention de la cour en vue de régler le conflit. La règle du *stare decisis* qui existe devant les tribunaux vise à éviter les contradictions entre leurs décisions, et les contradictions qui existent peuvent être réglées par voie d'appel. Toutefois, la règle du *stare decisis* ne s'applique pas aux arbitres, ni d'ailleurs aux tribunaux administratifs en général, et la décision d'un arbitre ou d'un tribunal administratif en général ne peut faire l'objet d'un appel (il existe des exceptions). Ce sont les caractéristiques des tribunaux que les législateurs ont créés afin d'offrir ce qu'ils considèrent, à certaines fins, comme des mécanismes décisionnels plus appropriés que les cours de justice. Les arrêts cités ci-dessus confirment que le rôle de supervision des cours de justice en matière de contrôle judiciaire est fort limité. Il n'y a pas de jurisprudence permettant d'élargir cette supervision de la façon proposée ni aucune raison de le faire. [Je souligne.]

La Cour d'appel du Québec s'est penchée, à son tour, sur un conflit jurisprudentiel dans l'affaire

Inc. v. Moalli, supra. Noting that there was a serious and unquestionable conflict in interpreting ss. 97 and 124 of the *Act respecting Labour Standards*, R.S.Q., c. N-1.1, it observed that this resulted in an unacceptable situation (at p. 267):

[TRANSLATION] For many years the fate of litigants has depended largely on the identity of the arbitrator hearing the dismissal complaint. Positions have hardened. Two separate and inconsistent rules of law are definitely being applied. Does this situation justify intervention by the Superior Court?

The court considered that [TRANSLATION] “in view of the seriousness of the conflict of interpretation that has resulted, however, this is a case in which sooner or later the superior courts will have to intervene” (p. 268). Accordingly (at p. 268):

[TRANSLATION] The instant appeal clearly raises this problem of interpretation, as to which there are “diametrically opposed” opinions. Its importance for legal practice in this area of labour relations cannot be denied. At this point, it appears that *we are confronted with one of those exceptional situations in which, contrary to the general rule of curial deference, the superior courts must intervene to arrive at an interpretation of the law and avoid having litigants subject to two different legal rules, and possibly even the unpredictable appointment of arbitrators . . .* [Emphasis in original.]

The Court of Appeal thus pointed to the existence of an extremely serious case law conflict which had not been [TRANSLATION] “solved since the *Act respecting Labour Standards* came into force” (p. 267), and went on to develop its own interpretation of the provisions in question. Since the Court of Appeal and Domtar both referred to *Moalli* in arguing in favour of an independent basis for judicial review of decision-making inconsistency by administrative tribunals, it becomes necessary to consider the scope of that decision.

To begin with, it appears that, from the outset, the standard of review applicable in that case was the correctness of the arbitrator’s interpretation, not whether his decision was patently unreasonable. The Court of Appeal held that the question of

Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli, précitée. Ayant constaté un conflit grave et incontestable d’interprétation des art. 97 et 124 de la *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., c. N-1.1, elle a noté que ce conflit donnait lieu à une situation inacceptable (à la p. 267):

Le sort des plaideurs, depuis plusieurs années, dépend largement de l’identité de l’arbitre saisi de la plainte de congédiement. Les positions se sont cristallisées. En définitive, l’on applique deux règles de droit distinctes et incompatibles. Cette situation justifierait-elle l’intervention de la Cour supérieure?

La cour a considéré qu’«[e]n tenant compte cependant de la gravité du conflit d’interprétation qui est survenu, il s’agit d’un cas où tôt ou tard, les tribunaux supérieurs doivent intervenir» (p. 268). Ainsi (à la p. 268):

Le présent appel pose clairement ce problème d’interprétation, au sujet duquel s’affrontent des opinions «diamétralement opposées». L’on ne saurait nier son importance pour la pratique juridique de ce secteur des relations de travail. À ce moment, il apparaît que *nous nous trouvons devant une de ces situations exceptionnelles où, par dérogation à la règle générale d’abstention judiciaire, il faut que les tribunaux supérieurs interviennent pour dégager une interprétation de la loi et éviter que les intéressés ne soient soumis à deux règles de droit différentes, sinon aux simples aléas de la désignation des arbitres . . .* [En italique dans l’original.]

La Cour d’appel a donc invoqué l’existence d’un conflit jurisprudentiel extrêmement sérieux, n’ayant pas connu «de solution depuis l’entrée en vigueur de la *Loi sur les normes du travail*» (p. 267), avant de dégager sa propre interprétation des dispositions en cause. Puisque la Cour d’appel et Domtar se sont toutes deux référées à l’arrêt *Moalli* afin de justifier l’existence d’un motif autonome de contrôle judiciaire de l’incohérence décisionnelle au sein d’instances administratives, il convient de s’interroger sur la portée de cette décision.

En premier lieu, il semble que la norme de contrôle applicable dans cette affaire était, dès le départ, la justesse de l’interprétation de l’arbitre et non le caractère manifestement déraisonnable de sa décision. La Cour d’appel a, en effet, jugé que la

the applicability of s. 97 of the *Act respecting Labour Standards* to s. 124 of that Act was a question of jurisdiction. Thus, in the view of LeBel J.A. (at p. 266):

[TRANSLATION] Section 124 requires that certain conditions be met for the arbitrator to hear the dismissal proceeding. One of these is continuous service for the same employer for five years. From this standpoint, the application and interpretation of s. 97 raise a jurisdictional question properly speaking, within the meaning given to that term by Beetz J. in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada Labour Relations Board*. The arbitrator would certainly have the right and even an obligation to deal with this question. However, his error, even a reasonable error, would be subject to judicial review. [Emphasis added.]

In her comment on *Moalli* Ms. Ouimet expands on this initial description:

[TRANSLATION] In any case, we have to admit that by characterizing this question as within jurisdiction, the *Péto-Canada* decision would have been completely different and LeBel J.A. would only have had to rule on the reasonability of the two schools of thought without at the same time settling the matter. Accordingly, it may be thought that he "chose" to characterize this question as jurisdictional in order to rule on the correctness of the interpretation of the arbitrator *Moalli*, rather than on his reasonableness, in which case we are back at square one.

(Hélène Ouimet, "Commentaires sur l'affaire *Produits Péto-Canada c. Moalli*" (1987), 47 *R. du B.* 852, at p. 858.)

Another writer is of the view that this characterization did not disappear in favour of an independent ground of judicial review:

[TRANSLATION] ... in the view of LeBel J.A., who wrote the reasons, the question before the arbitrator in that case was "properly jurisdictional". Specifically, the applicability of s. 97 of the *Act respecting Labour Standards* to s. 124 of that Act, which requires continuous service for the same employer for five years for there to be a complaint of dismissal, was a jurisdictional question on which the arbitrator could not err. In other words, the question was from the outset, and always has been, a question of jurisdiction in the strict sense, not a

question de l'applicabilité de l'art. 97 de la *Loi sur les normes du travail* à l'art. 124 de la même loi était juridictionnelle. Ainsi, selon le juge LeBel (à la p. 266):

L'article 124 exige la réalisation de certaines conditions pour que l'arbitre puisse se saisir du congédiement. L'une de celles-ci est la continuité du service pendant cinq ans pour le même employeur. Dans cette optique, l'application et l'interprétation de l'article 97 poseraient alors une question proprement juridictionnelle au sens donné à ce terme par monsieur le juge Beetz, dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail*. L'arbitre aurait certes le droit et même l'obligation de statuer à son sujet. Cependant, son erreur, même raisonnable, serait sujette à révision judiciaire. [Je souligne.]

Dans son commentaire de l'arrêt *Moalli*, M^e Ouimet élabore sur cette qualification initiale:

En tout état de cause, force nous est d'admettre cependant qu'en qualifiant d'intra-juridictionnelle cette question, la décision *Péto-Canada* aurait été tout autre et le juge LeBel n'aurait eu qu'à conclure à la raisonabilité des deux écoles de pensée sans pour autant régler le litige. Dès lors, il est possible de croire qu'il ait «choisi» de qualifier cette question de juridictionnelle, de façon à statuer sur l'exactitude de l'interprétation de l'arbitre *Moalli* plutôt que sur sa raisonabilité, auquel cas nous retournions à la case départ.

(Hélène Ouimet, «Commentaires sur l'affaire *Produits Péto-Canada c. Moalli*» (1987), 47 *R. du B.* 852, à la p. 858.)

Par ailleurs, un autre auteur est d'avis que cette qualification ne s'est pas effacée au profit d'un motif autonome de contrôle judiciaire:

... de l'avis du juge LeBel qui a rédigé les motifs, la question soumise à l'arbitre était, dans ce cas-là, «proprement juridictionnelle». Plus précisément, l'applicabilité de l'article 97 de la *Loi sur les normes du travail* à l'article 124 de la même loi, qui exige la continuité du service pendant cinq ans chez un même employeur pour donner lieu à une plainte de congédiement, était une question attributive de compétence sur laquelle l'arbitre ne pouvait se tromper. Autrement dit, la question était dès le départ et a toujours été une question de compé-

question within jurisdiction which lost that characterization because of a dispute. [Emphasis added.]

(Jean-François Jobin, "Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous?" (1990), 50 *R. du B.* 731, at pp. 748-49.)

Similarly, in *Moalli* the Court of Appeal referred to *Broadway Manor Nursing Home*, *supra*. After citing the reasons of Galligan J. which I reproduced above, LeBel J.A. continued (at pp. 267-68):

[TRANSLATION] I would hesitate to apply this aspect of the reasoning without qualification in the case at bar . . . In some cases the interpretation of the wording of general legislation is a necessary function of the arbitrator or lower court. It is part of what they do and is protected by the usual attitude of curial deference. In any case, the problem does not seem to arise here on account of the jurisdictional characterization which I apply to the problem of interpreting and applying ss. 124 and 97 A.L.S. [Emphasis added.]

In the present case, on the contrary, there could be no question that the CALP was acting within its jurisdiction. The Court of Appeal does not seem to have made this distinction in referring to *Moalli*.

Furthermore, since *Moalli*, apart from the case at bar, the Quebec Court of Appeal has not to my knowledge thought it proper to intervene on the ground that there were conflicting decisions between administrative tribunals: *Hydro-Québec v. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique v. Commission des écoles catholiques de Québec*, C.A. Québec, No. 200-09-000463-866, December 20, 1989, J.E. 90-176, and *Syndicat des communications graphiques, local 509M v. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334. In this last case, Tourigny J.A. further clarified the meaning of *Moalli* as follows (at p. 340):

[TRANSLATION] It might be argued that *Produits Pétro-Canada Inc. v. Moalli* created an exception to the generally accepted rule that courts intervene only where there are patently unreasonable errors. In that case, LeBel J.A. came to the conclusion that the Superior

tence au sens strict; et non pas une question intrajuridictionnelle qui aurait perdu ce qualificatif à cause d'une controverse. [Je souligne.]

(Jean-François Jobin, «Le contrôle judiciaire des erreurs de compétence ou dites proprement juridictionnelles: où en sommes-nous?» (1990), 50 *R. du B.* 731, aux pp. 748 et 749.)

De même, la Cour d'appel s'est référée, dans l'arrêt *Moalli*, à l'affaire *Broadway Manor Nursing Home*, précitée. Or, après avoir cité les motifs du juge Galligan que j'ai reproduits ci-avant, le juge LeBel a poursuivi (aux pp. 267-68):

J'hésiterais à appliquer intégralement cet aspect de la motivation dans la présente espèce. [. . .] En certains cas, l'interprétation des textes des lois générales est une fonction nécessaire de l'arbitre ou du tribunal inférieur. Elle constitue une part de leur activité que protège l'attitude normale de réserve judiciaire. Quoi qu'il en soit, le problème ne se poserait pas ici, en raison de la qualification juridictionnelle que je retiens à l'égard du problème d'interprétation et d'application des articles 124 et 97 L.N.T. [Je souligne.]

Ici, au contraire, il ne saurait être mis en doute que la CALP agissait à l'intérieur de sa compétence. La Cour d'appel ne semble pas avoir fait cette distinction en se référant à l'arrêt *Moalli*.

D'autre part, depuis l'arrêt *Moalli* et exception faite de la présente affaire, la Cour d'appel du Québec n'a pas jugé opportun, à ma connaissance, d'intervenir au motif qu'il existait un conflit jurisprudentiel au sein d'instances administratives: *Hydro-Québec c. Conseil des services essentiels* (1991), 41 Q.A.C. 292; *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Commission des écoles catholiques de Québec*, C.A. Québec, n° 200-09-000463-866, le 20 décembre 1989, J.E. 90-176, et *Syndicat des communications graphiques, local 509M c. Auclair*, [1990] R.J.Q. 334. Dans ce dernier arrêt, le juge Tourigny nuançait la portée de l'affaire *Moalli* dans les termes suivants (à la p. 340):

On pourrait soutenir que *Produits Pétro-Canada Inc. c. Moalli* a créé une exception à la règle généralement acceptée à l'effet que les cours n'interviennent que dans les cas d'erreurs manifestement déraisonnables. Dans cette affaire, le juge LeBel en venait à la conclusion que

Court could have been justified in intervening in cases where, despite the reasonableness of the error of law, it was in the public interest to put an end to divergent opinions among lower tribunals. However, the wording used in that case should be examined more closely. LeBel J.A. speaks of "... the reality and seriousness of a case law conflict which has not been solved since the Act ... came into force" and of "... two separate and inconsistent rules of law". This language suggests that review in such circumstances should be reserved for cases in which there are significant conflicts in the decisions of the lower tribunals.

That is not the case here.

In *Syndicat canadien de la Fonction publique v. Commission des écoles catholiques de Québec*, Dussault J.A. rejected as follows the argument that the existence of two diverging lines of arbitral decisions justified intervention by the courts (at pp. 12-13):

[TRANSLATION] In my view, the judgment of this Court in *Produits Pétro Canada Inc. v. Moalli* ... must be considered with the greatest circumspection. It was rendered in response to the entirely exceptional circumstances of that case, when the differing interpretations related to the Act itself. It seems to me to be misguided if not dangerous to apply the rule of intervention by the courts every time one arbitrator takes a different approach from the others in interpreting a provision of a collective agreement and so to provide an automatic right of appeal disguised in the form of evocation.

In short, although, strictly speaking, *Moalli* can be interpreted as saying that the existence of a significant conflict in decisions is an independent basis for judicial review, it must be noted that its impact is both ambiguous and limited. While its scope has been qualified by subsequent decisions of the Quebec Court of Appeal, this restrictive interpretation does not of itself resolve the questions that remain regarding judicial review. The problem presented by the standard of review applicable to an arbitrator's decision seems to me to be unavoidable. If the question before the arbitrator in *Moalli* was jurisdictional in nature, he could not err without being subject to judicial review. If, on the other hand, the question was within jurisdiction, only a patently unreasonable interpretation

la Cour supérieure pouvait être justifiée d'intervenir dans des cas où, malgré le caractère raisonnable de l'erreur de droit, il était dans l'intérêt public de mettre fin à des opinions divergentes au sein des tribunaux inférieurs. On doit cependant regarder de plus près les termes utilisés dans cette affaire. Le juge LeBel parle de «(...) la réalité et la gravité d'un conflit jurisprudentiel qui ne connaît pas de solution depuis l'entrée en vigueur de la Loi (...)» et de «(...) deux règles de droit distinctes et incompatibles». Ces termes suggèrent que la révision en pareilles circonstances doit être réservée aux cas où il y a, dans la jurisprudence des tribunaux inférieurs, des conflits sérieux.

Ce n'est pas le cas ici.

Dans l'affaire *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Commission des écoles catholiques de Québec*, le juge Dussault a rejeté, comme suit, l'argument voulant que l'existence de deux courants de jurisprudence arbitrale justifie l'intervention des cours de justice (aux pp. 12 et 13):

À mon avis, le jugement de notre Cour dans *Produits Pétro Canada Inc. c. Moalli* [...] doit être considéré avec la plus grande circonspection. Il a été prononcé en raison des circonstances tout à fait exceptionnelles de l'espèce et alors que les divergences d'interprétation visaient la loi elle-même. Il me paraîtrait abusif sinon dangereux de consacrer le principe de l'intervention des tribunaux à chaque fois qu'un arbitre n'aurait pas le même pas que les autres dans l'interprétation d'une disposition d'une convention collective et d'accorder ainsi, déguisé sous la forme de l'évocation, un droit d'appel automatique.

En résumé, même si l'arrêt *Moalli* peut, à la rigueur, s'interpréter comme s'autorisant de l'existence d'un conflit jurisprudentiel sérieux comme motif autonome de contrôle judiciaire, force est de constater que sa portée est à la fois ambiguë et limitée. Quoique les arrêts subséquents de la Cour d'appel du Québec aient nuancé sa portée, cette interprétation restrictive ne résout pas, pour autant, les interrogations qui subsistent en matière de contrôle judiciaire. Le problème posé par la norme de contrôle applicable à la décision de l'arbitre m'apparaît, à cet égard, incontournable. Si la question dont était saisi l'arbitre dans *Moalli* en était une de nature juridictionnelle, il ne pouvait commettre d'erreur sans s'exposer au contrôle judiciaire. Si, par ailleurs, la question était intrajurisdictionnelle,

would call for judicial review. The fact that, in that case, the Court of Appeal held that it was departing from the rule of curial deference does not, strictly speaking, in any way alter the following observation: an initial conclusion that, for judicial review purposes, the legislature itself admits several possible and rational constructions of the same legislative provision is the guiding principle without which, in theory, there can be no judicial review in the event of conflicting decisions.

This guiding principle was well delineated by Reid J. in *Franks, supra*: like the standard of review applicable to the impugned decision, the context in which several contending values conflict, here as there, is crucial. The issue is between the expertise and effectiveness of administrative tribunals and curial deference, on the one hand, and consistency and predictability in the application of the law, on the other. The advisability of judicial intervention in the event of conflicting decisions among administrative tribunals, even when serious and unquestionable, cannot, in these circumstances, be determined solely by the "triumph" of the rule of law. Where decisions made within jurisdiction are not patently unreasonable, the issue instead turns on whether the principles underlying curial deference should give way to other imperatives. In my opinion, the answer is no.

First, dealing with a case of administrative inconsistency and solving it means altering the already delicate institutional relationship between administrative tribunals and courts with reference to the impugned decision. As Professor MacLauchlan notes, *supra*, at p. 441:

It is a matter of applying rules, or principles, to facts. The essence of the matter is not to determine in some scientific fashion whether a decision is consistent with a claimed precedent but to determine *who should decide*. [Emphasis in original.]

At page 445, the author adds: "[r]eview for inconsistency, so far from being neutral or disengaged, invites full judicial reconsideration of the

seule une interprétation manifestement déraisonnable appelait le contrôle judiciaire. Le fait que la Cour d'appel ait jugé, dans cette affaire, qu'elle dérogeait au principe de la retenue judiciaire ne change strictement rien au constat suivant: une conclusion initiale à l'effet que le législateur admet lui-même, aux fins du contrôle judiciaire, plusieurs lectures possibles et rationnelles d'une même disposition législative constitue le fil directeur sans lequel l'opportunité d'un contrôle judiciaire en cas de conflit jurisprudentiel ne saurait, en principe, se poser.

Le juge Reid a bien cerné ce fil directeur dans l'affaire *Franks*, précitée: tout comme la norme de contrôle applicable à la décision contestée, le contexte dans lequel s'affrontaient, là comme ici, plusieurs valeurs, est déterminant. Il s'agit de l'expertise et de l'efficacité des tribunaux administratifs et la retenue judiciaire d'une part, contre la cohérence et la prévisibilité dans l'application de la loi, de l'autre. L'opportunité d'une intervention judiciaire en cas de conflit jurisprudentiel au sein de tribunaux administratifs, même grave et incontestable, ne saurait, dans ces conditions, s'inspirer uniquement du «triomphe» de la primauté du droit. Dans le cas de décisions intrajuridictionnelles non manifestement déraisonnables, le débat se résume, plutôt, à se demander si les principes sous-jacents à la retenue judiciaire doivent céder le pas à d'autres impératifs. À mon avis, la réponse est non.

En premier lieu, se pencher sur un cas d'incohérence administrative et le solutionner, c'est modifier le rapport institutionnel, déjà délicat, entre les tribunaux administratifs et les cours de justice sous l'angle de la décision contestée. Comme le souligne le professeur MacLauchlan, *loc. cit.*, à la p. 441:

[TRADUCTION] Il s'agit d'appliquer les règles ou les principes aux faits. Le fond de la question n'est pas de déterminer d'une manière scientifique si une décision est cohérente par rapport à un précédent invoqué mais bien de déterminer *qui doit décider*. [En italique dans l'original.]

À la p. 445, l'auteur ajoute: [TRADUCTION] «L'examen de l'incohérence, loin d'être neutre ou libre, donne lieu à une révision judiciaire complète

administrative decision". A jurisprudential conflict must necessarily be found. In order to solve it, courts must proceed to examine the merits of the decisions in question. As Professor Mullan himself points out, *supra*, at p. 282:

The determination of whether there has been inconsistency will seldom, if ever, come down to a case of different treatment of two persons in precisely the same situation. Rather, it will generally involve the court in making judgments as to whether A's situation was sufficiently dissimilar to B's to make their differential treatment justifiable. "Is refusing induction qualitatively the same as the situations previously dealt with by the Commission?" As soon as the determination of such questions becomes the court's function, the judge will be involved in substantially the same assessment task as the statute has confided to the Commission. [Emphasis added.]

In my opinion, there is a real risk that superior courts, by exercising review for inconsistency, may be transformed into genuine appellate jurisdictions. Far from being neutral, the concept of consistency is an elusive parameter which, varying depending on the objective sought, may distort the very nature of judicial review. The arbitrariness which the judicial sanction is designed to remedy may, thus, become the result. In *Bibeault*, *supra*, Beetz J. commented as follows on the use of the theory of preliminary or collateral questions as a means of arriving at judicial review (at p. 1087):

The concept of the preliminary or collateral question diverts the courts from the real problem of judicial review: it substitutes the question "Is this a preliminary or collateral question to the exercise of the tribunal's power?" for the only question which should be asked, "Did the legislator intend the question to be within the jurisdiction conferred on the tribunal?" [Emphasis added.]

In my opinion, questions as to the advisability of resolving a jurisprudential conflict avoid the main issue, namely, who is in the best position to rule on the impugned decision. Substituting one's opinion for that of an administrative tribunal in order to develop one's own interpretation of a legislative provision eliminates its decision-making autonomy

de la décision administrative». Un conflit jurisprudentiel doit, nécessairement, être constaté. Afin de le solutionner, les cours de justice doivent procéder à un examen du bien-fondé des décisions concernées. Comme le souligne le professeur Mullan lui-même, *loc. cit.*, à la p. 282:

[TRADUCTION] L'examen de la question de savoir s'il y a eu incohérence aboutira rarement, sinon jamais, à un cas où deux personnes exactement dans la même situation auront été traitées différemment. La cour de justice devra généralement décider plutôt si la situation de A diffère suffisamment de celle de B pour justifier un traitement différent. «Le refus d'enrôlement correspond-il qualitativement aux situations déjà examinées par la Commission?» Dès que la cour de justice doit trancher ce genre de questions, le juge jouera substantiellement le même rôle d'évaluation que celui que la loi a conféré à la Commission. [Je souligne.]

Le risque que les tribunaux supérieurs se transforment, par le biais d'un contrôle de l'incohérence, en de véritables juridictions d'appel est, à mes yeux, véritable. Loin d'être neutre, la notion de cohérence constitue un paramètre fuyant qui, malléable en fonction de la finalité recherchée, peut dénaturer l'essence même du contrôle judiciaire. L'arbitraire dont la sanction judiciaire se voudrait le remède peut, ainsi, en devenir la conséquence. Dans l'arrêt *Bibeault*, précité, le juge Beetz a critiqué, comme suit, l'utilisation de la théorie des conditions préalables comme moyen d'aborder le contrôle judiciaire (à la p. 1087):

La notion de condition préalable détourne les tribunaux du véritable problème du contrôle judiciaire: elle substitue la question «S'agit-il d'une condition préalable à l'exercice du pouvoir du tribunal?» à la seule question qu'il faut se poser, «Le législateur a-t-il voulu qu'une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal?» [Je souligne.]

À mes yeux, s'interroger sur l'opportunité de trancher un conflit jurisprudentiel, c'est se détourner, de même, de la question première, soit celle de savoir qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée. Substituer son opinion à celle d'un tribunal administratif afin de dégager sa propre interprétation d'une disposition législative,

and special expertise. Since such intervention occurs in circumstances where the legislature has determined that the administrative tribunal is the one in the best position to rule on the disputed decision, it risks, at the same time, thwarting the original intention of the legislature. Any inquiry into decision-making inconsistency where there is no patently unreasonable error thus diverts courts of law from the fundamental question which the legislature has in any case already answered.

Moreover, limiting this type of review to serious and unquestionable jurisprudential conflicts would not, by itself, remove all difficulty. There are undoubtedly clear cases of inconsistency where the dictates of equality and consistency in the application of the law will have full effect. I am far from certain, however, that only those cases will come before the courts. The case at bar is a striking demonstration of this: is the fact that two bodies interpret the same legislative provision differently, but in the particular context of the jurisdiction of each, one in a penal and the other in an administrative matter, a "conflict in decisions"? What about an isolated decision conflicting with a consistent line of authority? Must a jurisprudential conflict "continue" before being brought to the attention of the courts? If so, how is the quantitative and temporal threshold to be determined? Professor Ouellette has voiced these concerns:

[TRANSLATION] Now we know at least that the concept of "serious or significant conflict of decisions" must be strictly interpreted, but it remains a source of confusion and difficult to apply. How many differing opinions or persons affected, assuming that they can be quantified, must there be to justify review on evocation of a decision not otherwise patently unreasonable?

(Yves Ouellette, "Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante" (1990), 50 *R. du B.* 753, at p. 757.)

c'est réduire à néant son autonomie décisionnelle et l'expertise qui lui est propre. Puisqu'une telle intervention surgit dans un contexte où le législateur a déterminé que le tribunal administratif est celui qui est le mieux placé pour se prononcer sur la décision contestée, elle risque de contrecarrer, par la même occasion, son intention première. Toute enquête sur l'incohérence décisionnelle en l'absence d'erreur manifestement déraisonnable détourne donc les cours de justice de l'interrogation fondamentale à laquelle le législateur a, au surplus, déjà répondu.

D'autre part, le fait de limiter cette forme de contrôle aux cas de conflits jurisprudentiels graves et incontestables n'évacuerait pas, en soi, les difficultés. Il existe, certes, des cas d'incohérence clairs où les impératifs d'égalité et de cohérence dans l'application de la loi prennent tout leur sens. Cependant, je suis loin d'être certaine que seuls ces cas seront portés à l'attention des cours de justice. La présente affaire en constitue l'éclatante démonstration: le fait que deux organismes interprètent différemment un même texte législatif, mais dans le contexte particulier de la compétence de chacun, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative, constitue-t-il un «conflit jurisprudentiel»? Qu'en-est-il d'une décision isolée à l'encontre d'une jurisprudence constante? Un conflit jurisprudentiel doit-il «perdurer» avant qu'il ne soit porté à l'attention des cours de justice? Dans l'affirmative, comment en fixer le seuil quantitatif et temporel? Le professeur Ouellette s'est fait l'écho de ces interrogations:

On sait au moins maintenant que le concept de «conflit jurisprudentiel grave ou sérieux» doit s'interpréter restrictivement, mais il demeure source de confusion et difficile d'application. Combien faut-il d'opinions divergentes ou combien faut-il de personnes affectées, à supposer que l'on puisse les quantifier, pour justifier la révision sur évocation d'une décision par ailleurs non manifestement déraisonnable?

(Yves Ouellette, «Le contrôle judiciaire des conflits jurisprudentiels au sein des organismes administratifs: une jurisprudence inconstante?» (1990), 50 *R. du B.* 753, à la p. 757.)

The principle that decisions of administrative tribunals remain effective is accordingly decisive. While answers diametrically opposed according to the identity of the members of an administrative tribunal certainly would seem to be unacceptable, what is the position of the litigant in whose favour the same administrative tribunal has ruled but who sees this decision challenged (with all the costs, delays and so on involved), perhaps needlessly, on the ground of an alleged inconsistency? The first situation is relatively rare and can be resolved outside the judicial arena. The legislature is in that category. Similarly, the administrative body can play a role of primary importance. As Professor MacLauchlan noted, *supra*, at p. 437:

The proper response to administrative action which is ostensibly inconsistent but which falls short of traditional jurisdictional grounds of review is not judicial oversight, but the exertion of pressure in the political dynamic, of which the administrative decision-maker forms a vital element.

Similarly, it is important to note the internal mechanisms developed by administrative tribunals to ensure the consistency of their own decisions: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, and *Tremblay v. Quebec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 S.C.R. 952. In *Tremblay*, Gonthier J. noted that "the objective of consistency responds to litigants' need for stability but also to the dictates of justice" (p. 968). In *Consolidated-Bathurst*, Gonthier J. spoke of the importance for an administrative tribunal to maintain a high level of quality and consistency in its decisions (at pp. 327-28):

It is obvious that coherence in administrative decision making must be fostered. The outcome of disputes should not depend on the identity of the persons sitting on the panel for this result would be [TRANSLATION] "difficult to reconcile with the notion of equality before the law, which is one of the main corollaries of the rule of law, and perhaps also the most intelligible one": Morissette, *Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse* (1986), 16 R.D.U.S. 591, at p. 632. Given the large number of decisions rendered in

Le principe voulant que les décisions des tribunaux administratifs demeurent efficaces est, dès lors, déterminant. Si des réponses diamétralement opposées selon l'identité des membres d'un tribunal administratif paraît, certes, inacceptable, qu'en est-il du justiciable à qui le même tribunal administratif a donné raison, mais qui voit cette décision contestée (avec tous les frais, délais, etc. que cela comporte), de façon peut-être futile, au motif d'une incohérence présumée? La première situation est relativement rare et peut se régler à l'extérieur de l'arène judiciaire. Le législateur est de ceux-là. De même, l'organisme administratif peut jouer un rôle de tout premier ordre. Comme l'a noté le professeur MacLauchlan, *loc. cit.*, à la p. 437:

[TRANSLATION] La façon de réagir à une décision administrative manifestement incohérente, mais qui ne soulève pas de motifs traditionnels d'examen de la compétence n'est pas l'inaction judiciaire, mais plutôt l'exercice de pressions dans la sphère politique, dont le décideur administratif est un élément essentiel.

Dans le même esprit, il convient de souligner l'importance des mécanismes internes mis en œuvre par les tribunaux administratifs afin d'assurer la cohérence de leur propre jurisprudence: *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, et *Tremblay c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1992] 1 R.C.S. 952. Dans l'affaire *Tremblay*, le juge Gonthier a ainsi souligné que «[l']objectif de cohérence répond à un besoin de sécurité des justiciables, mais également à un impératif de justice» (p. 968). Dans l'arrêt *Consolidated Bathurst*, le juge Gonthier a fait état de l'importance, pour un tribunal administratif, de maintenir un niveau élevé de qualité et de cohérence dans le cadre de ses décisions (aux pp. 327 et 328):

Il est évident qu'il faut favoriser la cohérence des décisions rendues en matière administrative. L'issue des litiges ne devrait pas dépendre de l'identité des personnes qui composent le banc puisque ce résultat serait «difficile à concilier avec la notion d'égalité devant la loi, l'un des principaux corollaires de la primauté du droit, et peut-être aussi le plus intelligible»: Morissette, *Le contrôle de la compétence d'attribution: thèse, antithèse et synthèse* (1986), 16 R.D.U.S. 591, à la p. 632. Vu le grand nombre de décisions rendues en matière de

the field of labour law, the Board is justified in taking appropriate measures to ensure that conflicting results are not inadvertently reached in similar cases. [Emphasis added.]

This Court has also recognized that the search for consistency is not an absolute one. Thus, in the foregoing case it was held that the members of an administrative tribunal were not bound by any *stare decisis* rule (p. 333). Similarly, as Gonthier J. pointed out in *Tremblay*, the consistency objective must be pursued in keeping with the decision-making autonomy and independence of members of the administrative body (at p. 971):

We have seen that the justification for institutionalizing decisions lies primarily in the need to ensure consistency in decisions rendered by administrative tribunals. Whether the latter make decisions with a high policy component or not, those decisions must be consistent with the requirements of justice. A consultation process by plenary meeting designed to promote adjudicative coherence may thus prove acceptable and even desirable for a body like the Commission, provided this process does not involve an interference with the freedom of decision makers to decide according to their consciences and opinions. [Emphasis added.]

Finally, in the same case, the Court noted that administrative tribunals could render contradictory decisions (at p. 974):

Ordinarily, precedent is developed by the actual decision makers over a series of decisions. The tribunal hearing a new question may thus render a number of contradictory judgments before a consensus naturally emerges. This of course is a longer process; but there is no indication that the legislature intended it to be otherwise. Bearing this in mind, I consider it is particularly important for the persons responsible for hearing a case to be the ones to decide it. [Emphasis added.]

Though they were part of a discussion centering on the rules of natural justice, these remarks indicate that certainty of the law and decision-making consistency are chiefly notable for their relativity. Like the rules of natural justice, these objectives cannot be absolute in nature regardless of the context. The value represented by the decision-making

droit du travail, la Commission est justifiée de prendre les mesures nécessaires pour éviter d'arriver, par inadvertance, à des solutions différentes dans des affaires semblables. [Je souligne.]

^a Notre Cour a également reconnu que la recherche de la cohérence n'avait pas un caractère absolu. Ainsi, dans l'arrêt précité, on a décidé que les membres d'un tribunal administratif n'étaient ^b liés par aucune règle de *stare decisis* (p. 333). De même, comme l'a souligné le juge Gonthier dans l'arrêt *Tremblay*, l'objectif de cohérence doit se poursuivre dans le respect de l'autonomie et l'indépendance décisionnelle des membres de l'organisme administratif (à la p. 971):

^c Nous avons vu que la justification de l'institutionnalisation des décisions réside principalement dans l'impératif de cohérence des décisions rendues par les tribunaux administratifs. Que ceux-ci rendent des décisions à haut coefficient politique ou non, ces décisions doivent être compatibles par souci de justice. Le processus de consultation par réunion plénière visant à favoriser la cohérence de la jurisprudence pourrait donc s'avérer acceptable et même désirable pour un organisme comme la Commission, à condition que ce processus ne constitue pas une entrave à la liberté des décideurs de trancher selon leurs conscience et opinions. [Je souligne.]

^f Enfin, dans le même arrêt, la Cour a précisé que les tribunaux administratifs pouvaient rendre des décisions contradictoires (à la p. 974):

^g Normalement, l'élaboration d'un courant jurisprudentiel se fait par les décideurs effectifs suite à un ensemble de décisions. Le tribunal saisi d'une question nouvelle peut ainsi rendre un certain nombre de jugements contradictoires avant qu'un consensus ne se dégage naturellement. Il s'agit évidemment d'un processus plus long; rien n'indique cependant que le législateur ait voulu qu'il en soit ici autrement. Dans cette optique, je suis ^h d'avis qu'il est particulièrement important que les personnes saisies d'une affaire soient celles qui décident. [Je souligne.]

ⁱ Bien qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un débat axé sur les principes de justice naturelle, ces remarques démontrent que la sécurité juridique et la cohérence décisionnelle se démarquent, avant tout, par leur relativité. Tout comme les principes de justice naturelle, ces objectifs ne sauraient avoir un caractère absolu, dénué de tout contexte. La

independence and autonomy of the members of administrative tribunals goes hand in hand here with the principle that their decisions should be effective. In light of these considerations we must conclude that, for purposes of judicial review, the principle of the rule of law must be qualified. This is consistent with the continuing evolution of administrative law itself. The process by which curial deference has progressively become established in courts of law was analyzed by Wilson J. in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, *supra* (at p. 1336):

Canadian courts have struggled over time to move away from the picture that Dicey painted toward a more sophisticated understanding of the role of administrative tribunals in the modern Canadian state. Part of this process has involved a growing recognition on the part of courts that they may simply not be as well equipped as administrative tribunals or agencies to deal with issues which Parliament has chosen to regulate through bodies exercising delegated power, e.g., labour relations, telecommunications, financial markets and international economic relations. Careful management of these sectors often requires the use of experts who have accumulated years of experience and a specialized understanding of the activities they supervise.

Courts have also come to accept that they may not be as well qualified as a given agency to provide interpretations of that agency's constitutive statute that make sense given the broad policy context within which that agency must work. [Emphasis added.]

This process has led to the development of the patently unreasonable error test. If Canadian administrative law has been able to evolve to the point of recognizing that administrative tribunals have the authority to err within their area of expertise, I think that, by the same token, a lack of unanimity is the price to pay for the decision-making freedom and independence given to the members of these tribunals. Recognizing the existence of a conflict in decisions as an independent basis for judicial review would, in my opinion, constitute a

valeur que représente l'indépendance et l'autonomie décisionnelle des membres des tribunaux administratifs se conjugue, ici, au principe de l'efficacité de leurs décisions. Soupeser ces considérations, c'est constater que le principe de la primauté du droit doit, aux fins du contrôle judiciaire, être nuancé. Ceci participe à la dimension évolutive du droit administratif lui-même. Le processus par lequel la retenue judiciaire a progressivement trouvé droit de cité chez les cours de justice a été analysé par le juge Wilson dans l'arrêt *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, précité, à la p. 1336:

Les tribunaux judiciaires canadiens se sont efforcés au fil des ans de se détacher du point de vue de Dicey pour en arriver à une compréhension plus subtile du rôle des tribunaux administratifs dans l'État canadien moderne. C'est là un processus qui s'est traduit notamment par une reconnaissance accrue de la part des cours de justice qu'il se peut qu'elles soient simplement moins en mesure que les tribunaux ou organismes administratifs de statuer dans des domaines que le Parlement a choisi de régler par l'intermédiaire d'organismes exerçant un pouvoir délégué, comme, par exemple, les relations de travail, les télécommunications, les marchés financiers et les relations économiques internationales. Une gestion prudente de ces secteurs nécessite souvent le recours à des experts ayant à leur actif des années d'expérience et une connaissance spécialisée des activités qu'ils sont chargés de surveiller.

Les cours de justice ont également fini par se faire à l'idée qu'elles ne sont peut-être pas aussi bien qualifiées qu'un organisme administratif déterminé pour donner à la loi constitutive de cet organisme des interprétations qui ont du sens compte tenu du contexte des politiques générales dans lequel doit fonctionner cet organisme. [Je souligne.]

Ce processus a conduit à l'élaboration du critère de l'erreur manifestement déraisonnable. Si le droit administratif canadien a pu évoluer au point de reconnaître que les tribunaux administratifs ont la compétence de se tromper dans le cadre de leur expertise, je crois que l'absence d'unanimité est, de même, le prix à payer pour la liberté et l'indépendance décisionnelle accordées aux membres de ces mêmes tribunaux. Reconnaître l'existence d'un conflit jurisprudentiel comme motif autonome de contrôle judiciaire constituerait, à mes yeux, une

serious undermining of those principles. This appears to me to be especially true as the administrative tribunals, like the legislature, have the power to resolve such conflicts themselves. The solution required by conflicting decisions among administrative tribunals thus remains a policy choice which, in the final analysis, should not be made by the courts.

VI—Conclusion

For all these reasons, I would allow the appeal and dismiss the motion in evocation, the whole with costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Trudel, Nadeau, Lesage, Clearly, Larivière & Associés, Montréal.

Solicitors for the respondent: Desjardins, Ducharme, Stein, Monast, Québec.

Solicitors for the mis en cause CALP: Levasseur, Delisle, Morel, Québec.

Solicitors for the mis en cause CSST: Chayer, Panneton, Lessard, Québec.

grave entorse à ces principes. Ceci m'apparaît d'autant plus vrai que les tribunaux administratifs, tout comme le législateur, ont le pouvoir de régler eux-mêmes ces conflits. La solution qu'appellent ^a les conflits jurisprudentiels au sein de tribunaux administratifs demeure donc un choix politique qui ne saurait, en dernière analyse, être l'apanage des cours de justice.

^b VI—Conclusion

Pour toutes ces raisons, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rejeter la requête en évocation, le tout avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Trudel, Nadeau, Lesage, Clearly, Larivière & Associés, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Desjardins, Ducharme, Stein, Monast, Québec.

Procureurs de la mise en cause CALP: Levasseur, Delisle, Morel, Québec.

Procureurs de la mise en cause CSST: Chayer, Panneton, Lessard, Québec.

IN THE MATTER OF Section 27(1) of the
Judicature Act, R.S.A. 1980, chapter J-1

DANS L'AFFAIRE DU paragraphe 27(1) de
la *Judicature Act*, R.S.A. 1980, chapitre J-1

AND IN THE MATTER OF a Reference by
the Lieutenant Governor in Council to the
Court of Appeal of Alberta for hearing and
consideration of the questions set out in
Order in Council 461/96 respecting the
Firearms Act, S.C. 1995, chapter 39

ET DANS L'AFFAIRE DE questions
déférées par le lieutenant gouverneur en
conseil à la Cour d'appel de l'Alberta dans
le décret 461/96 relativement à la *Loi sur les
armes à feu*, L.C. 1995, chapitre 39

The Attorney General for Alberta *Appellant*

Le procureur général de l'Alberta *Appelant*

v.

c.

The Attorney General of
Canada *Respondent*

Le procureur général du Canada *Intimé*

and

et

The Attorney General for Ontario, the
Attorney General of Nova Scotia, the
Attorney General for New Brunswick, the
Attorney General of Manitoba, the Attorney
General for Saskatchewan, the Government
of the Northwest Territories, the Minister of
Justice for the Government of the Yukon
Territory, the Federation of Saskatchewan
Indian Nations, the Coalition of Responsible
Firearm Owners and Sportsmen (CORFOS),
the Law-Abiding Unregistered Firearms
Association (LUFA), the Shooting
Federation of Canada, the Association pour
la santé publique du Québec inc., the
Alberta Council of Women's Shelters,
CAVEAT, the Fondation des victimes du
6 décembre contre la violence, the Canadian
Association for Adolescent Health, the
Canadian Pediatric Society, the Coalition for
Gun Control, the Canadian Association of
Chiefs of Police, the Corporation of the City
of Toronto, the City of Montreal and the
City of Winnipeg *Intervenors*

Le procureur général de l'Ontario, le
procureur général de la Nouvelle-Écosse, le
procureur général du Nouveau-Brunswick,
le procureur général du Manitoba, le
procureur général de la Saskatchewan, le
gouvernement des Territoires du Nord-
Ouest, le ministre de la Justice du
gouvernement du Territoire du Yukon, la
Federation of Saskatchewan Indian Nations,
la Coalition of Responsible Firearm Owners
and Sportsmen (CORFOS), la Law-Abiding
Unregistered Firearms Association (LUFA),
la Fédération de tir du Canada,
l'Association pour la santé publique du
Québec inc., l'Alberta Council of Women's
Shelters, CAVEAT, la Fondation des
victimes du 6 décembre contre la violence,
l'Association canadienne pour la santé des
adolescents, la Société canadienne de
pédiatrie, la Coalition for Gun Control,
l'Association canadienne des chefs de police,
la Corporation de la cité de Toronto, la
Ville de Montréal et la Ville de
Winnipeg *Intervenants*

INDEXED AS: REFERENCE RE *FIREARMS ACT* (CAN.)

Neutral citation: 2000 SCC 31.

File No.: 26933.

2000: February 21, 22; 2000: June 15.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

Constitutional law — Division of powers — Criminal law power — Firearms — Licensing and registration of ordinary firearms — Whether licensing and registration provisions of Firearms Act intra vires Parliament — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Firearms Act, S.C. 1995, c. 39.

In 1995, Parliament amended the *Criminal Code* by enacting the *Firearms Act*. The amendments require the holders of all firearms to obtain licences and register their guns. Alberta referred constitutional questions to the Court of Appeal to determine whether the licensing and registration provisions of the *Firearms Act*, as they relate to ordinary firearms, are *intra vires* Parliament. The majority of the Court of Appeal concluded that the Act is a valid exercise of Parliament's criminal law power. Alberta appealed to this Court.

Held: The appeal should be dismissed. The impugned provisions of the *Firearms Act* are constitutional.

The *Firearms Act* constitutes a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law. The Act in "pith and substance" is directed to enhancing public safety by controlling access to firearms. Its purpose is to deter the misuse of firearms, control those given access to guns, and control specific types of weapons. It is aimed at a number of "mischiefs", including the illegal trade in guns, both within Canada and across the border with the United States, and the link between guns and violent crime, suicide, and accidental deaths. The purpose of the *Firearms Act* conforms with the historical public safety focus of all gun control laws. The changes introduced by the Act represent a limited expansion of the pre-existing gun control legislation. The effects of the Act also suggest that its essence is the promotion of

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF À LA *LOI SUR LES ARMES À FEU* (CAN.)

Référence neutre: 2000 CSC 31.

N° du greffe: 26933.

2000: 21, 22 février; 2000: 15 juin.

Présents: Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

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

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Compétence en matière de droit criminel — Armes à feu — Permis et enregistrement des armes à feu ordinaires — Les dispositions de la Loi sur les armes à feu relatives aux permis et à l'enregistrement sont-elles de la compétence du Parlement? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi sur les armes à feu, L.C. 1995, ch. 39.

En 1995, le Parlement a modifié le *Code criminel* en adoptant la *Loi sur les armes à feu*. Les modifications obligent tous les détenteurs d'armes à feu à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. L'Alberta a demandé à la Cour d'appel, par renvoi, de déterminer si les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement à l'égard des armes à feu ordinaires sont de la compétence du Parlement. La Cour d'appel a conclu à la majorité que la Loi était un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. L'Alberta fait appel devant notre Cour.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Les dispositions contestées de la *Loi sur les armes à feu* sont constitutionnelles.

L'adoption de la *Loi sur les armes à feu* est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. De par son «caractère véritable», la Loi vise à améliorer la sécurité publique en régissant l'accès aux armes à feu. Elle a pour objectif la dissuasion de l'usage abusif des armes à feu, le contrôle des personnes ayant accès à des armes à feu et le contrôle de types précis d'armes. Elle vise un certain nombre de «maux», notamment le commerce illégal des armes à feu, à l'intérieur du Canada et à l'extérieur avec les États-Unis, et le lien entre les armes à feu et les crimes de violence, les suicides et les morts accidentelles. L'objet de la *Loi sur les armes à feu* correspond à celui de toutes les lois relatives au contrôle des armes à feu qui sont traditionnellement axées sur la sécurité publique. Les modifications

public safety. The criteria for acquiring a licence are concerned with safety. Criminal record checks and background investigations are designed to keep guns out of the hands of those incapable of using them safely. Safety courses ensure that gun owners are qualified.

The *Firearms Act* possesses all three criteria required for a criminal law. Gun control has traditionally been considered valid criminal law because guns are dangerous and pose a risk to public safety. The regulation of guns as dangerous products is a valid purpose within the criminal law power. That purpose is connected to prohibitions backed by penalties.

The *Firearms Act* is not essentially regulatory legislation. The Act's complexity does not necessarily detract from its criminal nature. Nor does the law give either the chief firearms officer or the Registrar undue discretion. The offences are clearly defined in the Act. The chief firearms officer and the Registrar are explicitly subject to the supervision of the courts. Further, the law's prohibitions and penalties are not regulatory in nature. They are not confined to ensuring compliance with a scheme, but independently serve the purpose of public safety. Parliament's intention was not to regulate property, but to ensure that only those who prove themselves qualified to hold a licence are permitted to possess firearms of any sort. Finally, Parliament may use indirect means to further the end of public safety.

The 1995 gun control scheme is distinguishable from existing provincial property regulation schemes. The Act addresses the aspects of gun control which relate to the dangerous nature of firearms and the need to reduce misuse. While ordinary guns are often used for lawful purposes, they are also used for crime and suicide, and cause accidental death and injury. Their control accordingly falls within the criminal law power.

The registration provisions cannot be severed from the rest of the Act. The licensing provisions require everyone who possesses a gun to be licensed; the registra-

introduites par la Loi constituent un accroissement limité de la portée des dispositions antérieures sur le contrôle des armes à feu. Les effets de la Loi indiquent également que son essence même est la promotion de la sécurité publique. Les critères d'obtention d'un permis sont liés à la sécurité. La vérification du casier judiciaire et l'enquête sur les antécédents visent à garder les armes à feu hors de la possession de ceux qui sont incapables de les utiliser avec sûreté. Les cours sur la sécurité permettent de vérifier que les propriétaires d'armes à feu sont qualifiés.

La *Loi sur les armes à feu* possède les trois critères requis pour relever du droit criminel. Le contrôle des armes à feu est traditionnellement considéré comme relevant valablement du droit criminel parce que les armes à feu sont dangereuses et constituent un risque pour la sécurité publique. La réglementation des armes à feu en tant que produits dangereux est un objet valide de droit criminel. Cet objet est lié à des interdictions assorties de sanctions.

La *Loi sur les armes à feu* ne tient pas essentiellement de la réglementation. Sa complexité ne lui enlève pas nécessairement son caractère pénal. La loi ne confère pas un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur des armes à feu ou au directeur. Les infractions sont clairement définies dans la Loi. Le contrôleur des armes à feu et le directeur sont expressément soumis à la surveillance des tribunaux. En outre, les interdictions et les sanctions de la loi ne sont pas de nature réglementaire. Elles ne se limitent pas à assurer le respect du régime, mais servent de façon indépendante les fins de la sécurité publique. Le Parlement ne visait pas à réglementer la propriété, mais à assurer que seuls seront autorisés à posséder une arme à feu ceux qui démontrent qu'ils satisfont aux conditions d'obtention des permis. Enfin, le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour atteindre les fins de la sécurité publique.

Le régime de 1995 sur le contrôle des armes à feu se différencie de régimes provinciaux actuels de réglementation des biens. La Loi traite des aspects du contrôle des armes à feu qui ont trait à leur nature dangereuse et à la nécessité d'en réduire l'usage abusif. Les armes à feu ordinaires sont souvent utilisées à des fins licites, mais elles le sont également pour le crime et le suicide, et causent des morts et des blessures accidentelles. Leur contrôle relève donc de la compétence en matière criminelle.

Les dispositions relatives à l'enregistrement ne peuvent être retranchées de la Loi. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à feu à

tion provisions require all guns to be registered. These portions of the *Firearms Act* are both tightly linked to Parliament's goal of promoting safety by reducing the misuse of any and all firearms. Both portions are integral and necessary to the operation of the scheme.

The *Firearms Act* does not trench on provincial powers such that upholding it as criminal law will upset the balance of federalism. The provinces have not established that the effects of the Act on provincial jurisdiction over property and civil rights are more than incidental. First, the mere fact that guns are property does not suffice to show that a gun control law is in pith and substance a provincial matter. Second, the Act does not significantly hinder the ability of the provinces to regulate the property and civil rights aspects of guns. Third, assuming (without deciding) that the provincial legislatures have the jurisdiction to enact a law in relation to the property aspects of firearms, the double aspect doctrine permits Parliament to address the safety aspects of ordinary firearms. Fourth, the *Firearms Act* does not precipitate the federal government's entry into a new field since gun control has been the subject of federal law since Confederation. There is no colourable intrusion into provincial jurisdiction.

The problems associated with the misuse of firearms are firmly grounded in morality. However, even if gun control did not involve morality, it could still fall under the federal criminal law power. Parliament can use the criminal law to prohibit activities which have little relation to public morality.

The apprehensions of northern, rural and aboriginal Canadians that this law does not address their particular needs do not go to the question of Parliament's jurisdiction to enact the law. The cost of the program and the efficacy of the law, or lack thereof, are equally irrelevant to Parliament's ability to enact it under the division of powers analysis. Within its constitutional sphere,

obtenir un permis; les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. Ces catégories de dispositions de la *Loi sur les armes à feu* sont étroitement liées au but visé par le Parlement, la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories sont partie intégrante et nécessaire du régime.

La *Loi sur les armes à feu* n'empiète pas tant sur les pouvoirs des provinces que la confirmation qu'elle relève du droit criminel rompra l'équilibre du fédéralisme. Les provinces n'ont pas démontré que les effets de la Loi sur les pouvoirs provinciaux sur la propriété et les droits civils étaient plus que secondaires. Premièrement, le simple fait que les armes à feu sont des biens ne suffit pas pour démontrer que, de par son caractère véritable, une loi sur le contrôle des armes à feu relève d'une matière provinciale. Deuxièmement, la Loi ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu. Troisièmement, à supposer (sans le décider) que les législatures provinciales aient le pouvoir d'adopter une loi sur les aspects relatifs à la propriété des armes à feu ordinaires, la théorie du double aspect permet au Parlement d'en réglementer les aspects relatifs à la sécurité. Quatrièmement, la *Loi sur les armes à feu* n'entraîne pas le gouvernement fédéral dans un nouveau domaine parce que le contrôle des armes à feu fait l'objet du droit fédéral depuis la Confédération. Il n'y a aucun empiètement déguisé dans les domaines provinciaux.

Les problèmes découlant de l'usage abusif des armes à feu sont étroitement liés à la moralité. Cependant, même si le contrôle des armes à feu ne comportait pas d'aspect moral, il pourrait néanmoins relever de la compétence fédérale en matière criminelle. Le Parlement peut utiliser le droit criminel pour interdire des activités peu liées à la moralité publique.

Les craintes des Canadiens des régions nordiques et rurales et celles des Canadiens autochtones que cette loi ne tienne pas compte de leurs besoins particuliers ne concernent pas la question de la compétence du Parlement pour l'adopter. Le coût du programme et l'efficacité, ou le manque d'efficacité, de la loi sont également sans pertinence pour déterminer si le Parlement a le pouvoir de l'adopter en vertu de l'analyse relative au partage des pouvoirs. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, c'est au Parlement qu'il appartient de

Parliament is the judge of whether a measure is likely to achieve its intended purpose.

Cases Cited

Applied: *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213; **referred to:** *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 713; *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; *McGuigan v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 284; *Attorney General of Canada v. Pattison* (1981), 30 A.R. 83; *Martinoff v. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482; *R. v. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1; *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501; *R. v. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *R. v. Felawka*, [1993] 4 S.C.R. 199; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284; *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89; *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)*, [1998] 3 S.C.R. 3; *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368; *R. v. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195, aff'd [1984] 1 S.C.R. 266; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310.

juger s'il est probable qu'une mesure atteindra le but poursuivi.

Jurisprudence

Arrêts appliqués: *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; **arrêts mentionnés:** *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Texada Mines Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*, [1960] R.C.S. 713; *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *McGuigan c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 284; *Attorney General of Canada c. Pattison* (1981), 30 A.R. 83; *Martinoff c. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482; *R. c. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1; *Standard Sausage Co. c. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501; *R. c. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *R. c. Felawka*, [1993] 4 R.C.S. 199; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89; *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Lord's Day Alliance of Canada c. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3; *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85; *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368; *R. c. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195, conf. par [1984] 1 R.C.S. 266; *Proprietary Articles Trade Association c. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310.

Statutes and Regulations Cited

- Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985, c. 16 (4th Supp.).
- Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92(13).
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 2 "firearm" [ad. 1995, c. 39, s. 138], 84, 85 [repl. *idem*, s. 139], 86 [*idem*], 87 [*idem*], 91 [*idem*].
- Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, ss. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 112, 115.
- Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27.

Authors Cited

- Beatty, David M. *Constitutional Law in Theory and Practice*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Beatty, David M. "Gun Control and Judicial Anarchy" (1999), 10 *Constitutional Forum* 45.
- Canada. Department of Justice. *The Government's Action Plan on Firearms Control*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1994.
- Canada. Department of Justice. *The Impact of the Availability of Firearms on Violent Crime, Suicide, and Accidental Death: A Review of the Literature with Special Reference to the Canadian Situation*. Working Document by Thomas Gabor. Ottawa: Department of Justice Canada, 1994.
- Canada. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, pp. 9706-7.
- Canada. Senate. Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Proceeding of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Issue No. 61. Ottawa: Queen's Printer for Canada, 1995.
- Davies, Elaine M. "The 1995 Firearms Act: Canada's Public Relations Response to the Myth of Violence" (2000), 6 *Appeal* 44.
- Friedland, Martin L. *A Century of Criminal Justice: Perspectives on the Development of Canadian Law*. Toronto: Carswell, 1984.
- Gibson, Dale. "The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal" (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (updated 1997).
- Hutchinson, Allan C., and David Schneiderman. "Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and Gun Lobbies" (1995), 7 *Constitutional Forum* 16.

Lois et règlements cités

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2 «arme à feu» [aj. 1995, ch. 39, art. 138], 84, 85 [repl. *idem*, art. 139], 86 [*idem*], 87 [*idem*], 91 [*idem*].
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4^e suppl.).
- Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92(13).
- Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27.
- Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, ch. 39, art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 112, 115.

Doctrine citée

- Beatty, David M. *Constitutional Law in Theory and Practice*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Beatty, David M. «Gun Control and Judicial Anarchy» (1999), 10 *Forum Constitutionnel* 45.
- Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n^o 154, 1^{re} sess., 35^e lég., 16 février 1995, pp. 9706 et 9707.
- Canada. Ministère de la Justice. *Les conséquences de la disponibilité des armes à feu sur les taux de crime de violence, de suicide et de décès accidentel: Rapport sur la littérature concernant en particulier la situation au Canada*. Document de travail de Thomas Gabor. Ottawa: Ministère de la Justice Canada, 1994.
- Canada. Ministère de la Justice. *Plan d'action du gouvernement sur le contrôle des armes à feu*. Ottawa: Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1994.
- Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Fascicule n^o 61. Ottawa: Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1995.
- Davies, Elaine M. «The 1995 Firearms Act: Canada's Public Relations Response to the Myth of Violence» (2000), 6 *Appeal* 44.
- Friedland, Martin L. *A Century of Criminal Justice: Perspectives on the Development of Canadian Law*. Toronto: Carswell, 1984.
- Gibson, Dale. «The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal» (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (updated 1997).
- Hutchinson, Allan C., and David Schneiderman. «Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and Gun Lobbies» (1995), 7 *Forum Constitutionnel* 16.

Lederman, William R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*. Toronto: Butterworths, 1981.

MacLellan, Russell. "Canada's firearms proposals" (1995), 37 *Can. J. Crim.* 163.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1998), 219 A.R. 201, 179 W.A.C. 201, 65 Alta. L.R. (3d) 1, 164 D.L.R. (4th) 513, 19 C.R. (5th) 63, 128 C.C.C. (3d) 225, [1999] 2 W.W.R. 579, [1998] A.J. No. 1028 (QL), upholding the constitutionality of the licensing and registration provisions of the *Firearms Act*. Appeal dismissed.

Roderick A. McLennan, Q.C., Thomas W. R. Ross and Neal A. McLennan, for the appellant.

Graham R. Garton, Q.C., and Sheilah Martin, Q.C., for the respondent.

Robert E. Charney and Edward J. Maksimowski, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Louise Walsh Poirier and Reinhold Endres, Q.C., for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Gabriel Bourgeois, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

Kenneth J. Tyler, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Graeme G. Mitchell, Q.C., and Thomson Irvine, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Scott Duke, for the intervener the Government of the Northwest Territories.

William Craik and Lee Kirkpatrick, for the Minister of Justice for the Government of the Yukon Territory.

Delia Opekokew, Darren W. Winegarden, Albert C. Peeling and John D. Parsons, for the intervener the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Lederman, William R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*. Toronto: Butterworths, 1981.

MacLellan, Russell. «Le projet canadien sur les armes à feu» (1995), 37 *Rev. can. crim.* 173.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1998), 219 A.R. 201, 179 W.A.C. 201, 65 Alta. L.R. (3d) 1, 164 D.L.R. (4th) 513, 19 C.R. (5th) 63, 128 C.C.C. (3d) 225, [1999] 2 W.W.R. 579, [1998] A.J. No. 1028 (QL), confirmant la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement. Pourvoi rejeté.

Roderick A. McLennan, c.r., Thomas W. R. Ross et Neal A. McLennan, pour l'appellant.

Graham R. Garton, c.r., et Sheilah Martin, c.r., pour l'intimé.

Robert E. Charney et Edward J. Maksimowski, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Louise Walsh Poirier et Reinhold Endres, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Gabriel Bourgeois, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Kenneth J. Tyler, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Graeme G. Mitchell, c.r., et Thomson Irvine, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Scott Duke, pour l'intervenant le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

William Craik et Lee Kirkpatrick, pour l'intervenant le ministre de la Justice du gouvernement du Territoire du Yukon.

Delia Opekokew, Darren W. Winegarden, Albert C. Peeling et John D. Parsons, pour l'intervenante la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Dallas K. Miller, Q.C., for the intervener the Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen.

David R. Holman, for the intervener the Law-Abiding Unregistered Firearms Association.

Brian A. Crane, Q.C., and *Paul Shaw*, for the intervener the Shooting Federation of Canada.

Paul Larochelle, Q.C., and *Michèle Thivierge*, for the intervener the Association pour la santé publique du Québec inc.

Alexander D. Pringle, Q.C., and *June Ross*, for the intervener the Alberta Council of Women's Shelters.

Peter A. Downard, Paul F. Monahan and Rochelle S. Fox, for the interveners CAVEAT, the Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, the Canadian Association for Adolescent Health and the Canadian Pediatric Society.

Jill Copeland, for the interveners the Coalition for Gun Control, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Corporation of the City of Toronto, the City of Montreal and the City of Winnipeg.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

I. Introduction

In 1995, Parliament amended the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, by enacting the *Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, commonly referred to as the gun control law, to require the holders of all firearms to obtain licences and register their guns. In 1996, the Province of Alberta challenged Parliament's power to pass the gun control law by a reference to the Alberta Court of Appeal. The Court of Appeal by a 3:2 majority upheld Parliament's power to pass the law. The Province of Alberta now appeals that decision to this Court.

Dallas K. Miller, c.r., pour l'intervenante la Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen.

David R. Holman, pour l'intervenante la Law-Abiding Unregistered Firearms Association.

Brian A. Crane, c.r., et *Paul Shaw*, pour l'intervenante la Fédération de tir du Canada.

Paul Larochelle, c.r., et *Michèle Thivierge*, pour l'intervenante l'Association pour la santé publique du Québec inc.

Alexander D. Pringle, c.r., et *June Ross*, pour l'intervenant l'Alberta Council of Women's Shelters.

Peter A. Downard, Paul F. Monahan et Rochelle S. Fox, pour les intervenants CAVEAT, la Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, l'Association canadienne pour la santé des adolescents et la Société canadienne de pédiatrie.

Jill Copeland, pour les intervenantes la Coalition for Gun Control, l'Association canadienne des chefs de police, la Corporation de la cité de Toronto, la Ville de Montréal et la Ville de Winnipeg.

Version française du jugement rendu par

LA COUR —

I. Introduction

En 1995, le Parlement a modifié le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, en adoptant la *Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, ch. 39, communément appelée la loi sur le contrôle des armes à feu, pour obliger tous les détenteurs d'armes à feu à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. En 1996, la province de l'Alberta, dans un renvoi à la Cour d'appel de l'Alberta, a contesté le pouvoir du Parlement d'adopter la loi sur le contrôle des armes à feu. Par une majorité de trois à deux, la Cour d'appel a confirmé la compétence du Parlement en la matière. La province de l'Alberta fait appel de cette décision devant notre Cour.

The issue before this Court is not whether gun control is good or bad, whether the law is fair or unfair to gun owners, or whether it will be effective or ineffective in reducing the harm caused by the misuse of firearms. The only issue is whether or not Parliament has the constitutional authority to enact the law.

The answer to this question lies in the Canadian Constitution. The Constitution assigns some matters to Parliament and others to the provincial legislatures: *Constitution Act, 1867*. The federal government asserts that the gun control law falls under its criminal law power, s. 91(27), and under its general power to legislate for the “Peace, Order and good Government” of Canada. Alberta, on the other hand, says the law falls under its power over property and civil rights, s. 92(13). All agree that to resolve this dispute, the Court must first determine what the gun control law is really about — its “pith and substance” — and then ask which head or heads of power it most naturally falls within.

We conclude that the gun control law comes within Parliament’s jurisdiction over criminal law. The law in “pith and substance” is directed to enhancing public safety by controlling access to firearms through prohibitions and penalties. This brings it under the federal criminal law power. While the law has regulatory aspects, they are secondary to its primary criminal law purpose. The intrusion of the law into the provincial jurisdiction over property and civil rights is not so excessive as to upset the balance of federalism.

II. Reference Questions

The formal questions put to the Alberta Court of Appeal by the Alberta government in 1996 are attached in Appendix A. Simply put, the issue before us is whether or not the licensing and registration provisions in the *Firearms Act*, as they

2
On ne demande pas à notre Cour de juger si le contrôle des armes à feu est bon ou mauvais en soi, si la loi est équitable ou inéquitable pour les détenteurs d’armes à feu ou si elle réussira à réduire les maux causés par l’usage abusif des armes à feu. La seule question est de savoir si le Parlement avait le pouvoir constitutionnel d’adopter la loi.

3
La réponse à cette question réside dans la Constitution canadienne. La Constitution attribue certaines matières au Parlement et d’autres aux législatures des provinces: *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement fédéral affirme que la loi sur les armes à feu relève de sa compétence en matière de droit criminel, par. 91(27), et de sa compétence générale relativement à «la paix, l’ordre et le bon gouvernement» du Canada. Pour sa part, l’Alberta dit que cette loi relève de sa compétence en matière de propriété et de droits civils, par. 92(13). Les parties conviennent que pour trancher le litige, notre Cour doit d’abord déterminer en quoi consiste vraiment la loi sur le contrôle des armes à feu — son «caractère véritable» — et se demander ensuite à quel chef de compétence elle se rapporte le plus naturellement.

4
Nous concluons que la loi sur le contrôle des armes à feu relève de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. De par son «caractère véritable», elle vise à améliorer la sécurité publique en régissant l’accès aux armes à feu, au moyen d’interdictions et de sanctions et, de ce fait, elle relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Bien que la loi comporte des aspects de réglementation, ceux-ci sont accessoires à son objet premier, qui a trait au droit criminel. L’empiétement de la loi sur la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils n’est pas important au point de rompre l’équilibre du fédéralisme.

II. Les questions du renvoi

5
Les questions déférées à la Cour d’appel de l’Alberta par le gouvernement de l’Alberta en 1996 sont énoncées à l’appendice A. En termes simples, la question est de savoir si le Parlement avait le pouvoir d’édicter à l’égard des armes à feu

relate to ordinary firearms, were validly enacted by Parliament. The impugned provisions of the Act are attached in Appendix B.

III. Legislation

⁶ For many years, the *Criminal Code* has restricted access to firearms, mainly automatic weapons and handguns, by classifying some as prohibited and some as restricted. The *Firearms Act* amendments extended this regulation to all firearms, including rifles and shotguns. As a result, s. 84 of the *Criminal Code* now controls three classes of firearms: (1) prohibited firearms (generally automatic weapons); (2) restricted firearms (generally handguns); and (3) all other firearms (generally rifles and shotguns). The third class of guns is variously referred to as “ordinary firearms”, “long guns”, and “unrestricted firearms”. We will refer to this class as “ordinary firearms”.

⁷ The reference questions focus on the validity of the licensing and registration provisions for ordinary firearms introduced by the *Firearms Act*. The licensing sections of the Act provide that a person must be licensed in order to possess a firearm. Eligibility for a licence reflects safety interests. An applicant with a criminal record involving drug offences or violence, or a history of mental illness, may be denied a licence. An applicant who seeks to acquire a firearm must pass a safety course which requires a basic understanding of firearm safety and the legal responsibilities of firearm ownership. The chief firearms officer, who issues licences, may conduct a background check on the applicant in order to determine eligibility, and may attach conditions to a licence. Once issued, a licence is valid for five years, but it may be revoked for contravention of its conditions or for

ordinaires les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l’enregistrement. Les dispositions contestées sont énoncées à l’appendice B.

III. Les dispositions législatives

Pendant de nombreuses années, le *Code criminel* a limité l’accès aux armes à feu, surtout aux armes automatiques et aux armes de poing, en les plaçant dans les catégories des armes prohibées et des armes à autorisation restreinte. La *Loi sur les armes à feu* a étendu cette réglementation à toutes les armes à feu, y compris les carabines et les fusils de chasse. Par conséquent, l’art. 84 du *Code criminel* régit maintenant trois catégories d’armes à feu: (1) les armes à feu prohibées (principalement les armes automatiques); (2) les armes à feu à autorisation restreinte (principalement les armes de poing); (3) toutes les autres armes à feu (principalement les carabines et les fusils de chasse). La troisième catégorie est appelée diversement «armes à feu ordinaires», «armes d’épaule» et «armes non restreintes». Nous parlerons d’«armes à feu ordinaires».

Les questions du renvoi visent la validité des dispositions relatives aux permis et à l’enregistrement qui ont été introduites par la *Loi sur les armes à feu* à l’égard des armes à feu ordinaires. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à feu à avoir un permis. L’admissibilité à un permis est assujettie à des considérations de sécurité. Le permis peut être refusé à un demandeur ayant un casier judiciaire pour des infractions de drogue ou de violence, ou des antécédents de maladie mentale. Le demandeur qui cherche à acquérir une arme à feu doit réussir un cours de sécurité qui requiert une compréhension de base de la sécurité dans le maniement des armes à feu et des responsabilités légales liées à la propriété d’une arme à feu. Le contrôleur des armes à feu, qui délivre les permis, peut vérifier les antécédents du demandeur pour déterminer son admissibilité, et peut assortir le permis de conditions. Le permis est valide pour une période de cinq ans, mais il peut être révoqué par suite de

certain criminal convictions. A licence refusal or revocation may be appealed to a court.

The registration provisions of the Act are more limited. A firearm cannot be registered unless the applicant is licensed to possess that type of firearm. Registration is generally done by reference to the serial number on the firearm. A registration certificate is valid as long as its holder owns the weapon. If ownership of a registered weapon is transferred, the new owner must register the weapon. In order to give gun owners time to register their weapons, people who owned ordinary firearms as of January 1, 1998 are deemed to hold registration certificates that are valid until January 1, 2003. Possession of an unregistered firearm of any type is an offence. All licences and registration certificates, along with imported, exported, lost and stolen guns, are recorded in the Canadian Firearms Registry, which is operated by a federal appointee.

IV. Reasons of the Alberta Court of Appeal

The Alberta Court of Appeal upheld the 1995 gun control law by a 3:2 majority: (1998), 65 Alta. L.R. (3d) 1. The court wrote four judgments.

A. Majority

Fraser C.J.A., in a comprehensive judgment, began by noting that guns may be regulated by both the federal and provincial governments for different purposes, and that the effectiveness of the law is irrelevant to its constitutional characterization. She found that Parliament's purpose in enacting the law was to enhance public safety. While guns preserve lives and serve as useful tools, they also wound and kill. The latter aspect of guns — their inherent dangerousness — is the focus of the implicit provisions of the Act. Parliament's aim

contravention à ses conditions ou de déclaration de culpabilité de certaines accusations criminelles. Le refus et la révocation de permis sont susceptibles d'appel devant une cour de justice.

Les dispositions relatives à l'enregistrement sont plus limitées. Une arme à feu ne peut pas être enregistrée si le demandeur n'a pas de permis de possession pour ce type d'arme à feu. L'enregistrement renvoie généralement au numéro de série de l'arme à feu. Le certificat d'enregistrement est valide tant que son titulaire possède l'arme. En cas de cession de la propriété d'une arme enregistrée, le nouveau propriétaire doit enregistrer l'arme. Pour donner aux propriétaires d'armes à feu le temps d'enregistrer leurs armes, les personnes qui possédaient une arme à feu ordinaire le 1^{er} janvier 1998 sont réputées être titulaires d'un certificat d'enregistrement valide jusqu'au 1^{er} janvier 2003. La possession de toute catégorie d'arme à feu non enregistrée est une infraction. Tous les permis et certificats d'enregistrement, ainsi que les exportations, importations, pertes et vols d'armes à feu, sont inscrits au Registre canadien des armes à feu, qui est tenu par une personne nommée par le gouvernement fédéral.

IV. Les motifs de la Cour d'appel de l'Alberta

La Cour d'appel de l'Alberta, par une majorité de trois à deux, a confirmé la validité de la loi sur le contrôle des armes à feu de 1995: (1998), 65 Alta. L.R. (3d) 1. Quatre juges ont écrit des motifs.

A. Majorité

Dans un jugement exhaustif, le juge en chef Fraser note en premier que les armes à feu peuvent être réglementées par les gouvernements fédéral et provinciaux à différentes fins et que l'efficacité de la loi n'est pas pertinente pour sa qualification constitutionnelle. Elle conclut que le Parlement visait l'amélioration de la sécurité publique lorsqu'il a adopté la loi. Même si les armes à feu sauvent des vies et peuvent être des outils utiles, elles blessent et tuent aussi. Cette dernière caractéristique des armes à feu — leur dangerosité

8

9

10

was to reduce the misuse of guns in crime, including domestic violence, as well as to reduce suicides and accidents caused by the misuse of firearms. The licensing provisions, which require applicants to pass a safety course and undergo a criminal record check and background investigation, support this purpose. The registration system, by seeking to reduce smuggling, theft and illegal sales, also addresses misuse. The licensing and registration provisions are inextricably intertwined. While the provisions entail the regulation of property rights, this regulation is the means of the law, not its end. On this basis, Fraser C.J.A. concluded that the Act is in pith and substance designed to protect public safety from the misuse of firearms.

11 Fraser C.J.A. went on to the second step in the analysis: considering whether or not that pith and substance could be allocated to one of Parliament's heads of power under the *Constitution Act, 1867*. She held that the legislation falls under the criminal law power, s. 91(27), under either its "prevention" aspect or its "prohibition, penalty, and purpose" aspect. The law does not represent a "colourable" or improper intrusion into provincial jurisdiction.

12 Berger and Hetherington J.J.A. wrote separate opinions agreeing with the Chief Justice. Hetherington J.A. held that any firearm, used improperly, is dangerous to human life and health. As a result, Parliament's purpose, in seeking to prevent crime and promote public safety by discouraging possession, is a valid criminal law purpose. The potential inefficacy of the law, highlighted by Alberta and the other provincial governments, is irrelevant unless it shows that Parliament had a different purpose — a colourable motive. Colourability has not been shown because the law genuinely attempts to improve firearms storage, reduce trafficking, and aid in tracking guns generally. While the law may

inhérente — fait l'objet des dispositions contestées de la Loi. Le Parlement avait pour but de réduire l'usage criminel des armes à feu, notamment la violence familiale, de même que les suicides et les accidents causés par le mauvais usage des armes à feu. Les dispositions relatives aux permis, qui obligent les demandeurs à réussir un cours sur la sécurité et à faire l'objet d'une vérification du casier judiciaire et d'une enquête sur leurs antécédents, visent à ce but. En cherchant à réduire la contrebande, le vol et la vente illégale des armes à feu, le système d'enregistrement s'attaque également à leur usage abusif. Les dispositions relatives aux permis et à l'enregistrement sont inextricablement liées. Bien que ces dispositions comportent la réglementation de droits de propriété, cette réglementation est le moyen utilisé par la loi, et non sa fin. Pour ce motif, le juge en chef Fraser conclut que, de par son caractère véritable, la Loi vise à protéger la sécurité publique contre l'usage abusif des armes à feu ordinaires.

Le juge en chef Fraser aborde ensuite la deuxième étape de l'analyse, qui consiste à déterminer si ce caractère véritable peut être attribué à l'un des chefs de compétence attribués au Parlement par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle conclut que la loi relève de la compétence en matière criminelle, selon le par. 91(27), tant dans son aspect préventif que dans l'objet visé, les interdictions et sanctions. La loi n'est pas un empiètement déguisé ou injustifié sur la compétence provinciale.

Les juges Berger et Hetherington ont rédigé des motifs distincts en accord avec le Juge en chef. Le juge Hetherington conclut que toute arme à feu utilisée à mauvais escient est dangereuse pour la santé et la vie humaines. Par conséquent, en cherchant à prévenir le crime et à favoriser la sécurité publique en en décourageant la possession, le Parlement poursuivait un objectif de droit criminel valide. L'inefficacité potentielle de la loi, soulignée par l'Alberta et par les autres gouvernements provinciaux, n'est pas pertinente à moins qu'elle ne démontre que le Parlement visait un objectif différent — un motif déguisé. L'existence d'un motif déguisé n'a pas été démontrée parce que la

affect property and civil rights, that does not prevent Parliament from enacting it. Hetherington J.A. concluded that the *Firearms Act* contains prohibitions accompanied by penal sanctions, enacted for criminal public purposes, and therefore it is a valid law under the test propounded by La Forest J. of this Court in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, and *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213.

Berger J.A. likewise noted that all guns are capable of causing death if misused. He held that Parliament's purpose in enacting the legislation was to ensure that firearms are only possessed by those qualified to use them. The licensing provisions identify those who are qualified. The registration system ensures that only qualified people can acquire firearms. As a prohibition backed by a penalty, for a public purpose, the law is a valid exercise of Parliament's criminal law power. The regulatory aspects of the law are merely the means to an end.

B. *Minority*

Conrad J.A. dissented, Irving J.A. concurring. Conrad J.A. broadly defined the purpose of the law as regulating all aspects of the possession and use of firearms. While firearms and safety are subjects of both federal and provincial concern, the criminal law power represents a "carve-out" from provincial jurisdiction. The regulation of ownership rather than use and the complexity of the regulations demonstrate that this legislation cannot be classified as valid criminal law. The *Criminal Code* generally prohibits acts, rather than regulating ownership. Possession itself is not dangerous; it is only misuse that is dangerous, and the law goes far beyond prohibiting misuse. This led Conrad J.A. to conclude that the *Firearms Act* represents a colourable intrusion into the provincial jurisdiction over property and civil rights, and is invalid as an exercise of Parliament's jurisdic-

loi vise réellement à améliorer l'entreposage des armes à feu, à en réduire le trafic et, de façon générale, à contribuer à leur repérage. Même si la loi peut toucher la propriété et les droits civils, cela n'empêche pas le Parlement de l'adopter. Le juge Hetherington conclut que la *Loi sur les armes à feu* contient des interdictions assorties de sanctions pénales, adoptées dans l'intérêt public en matière criminelle, et qu'elle est donc une loi valide selon le critère établi par le juge La Forest, de notre Cour, dans les arrêts *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, et *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

De même, le juge Berger souligne que toutes les armes à feu peuvent causer la mort si elles sont utilisées à mauvais escient. Il conclut qu'en adoptant la loi, le Parlement visait à ce que seules les personnes qualifiées dans l'usage des armes à feu en possèdent. Le système de permis identifie les personnes qualifiées. Le système d'enregistrement vise à ce que seules les personnes qualifiées puissent acquérir des armes à feu. Comme interdiction assortie d'une sanction, dans l'intérêt public, la loi est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. Les aspects de réglementation de la loi ne sont que les moyens d'arriver à une fin.

B. *Minorité*

Le juge Conrad, avec l'appui du juge Irving, était dissidente. Elle a donné une définition large de l'objet de la loi comme réglementant tous les aspects de la possession et de l'usage des armes à feu. Bien que les armes à feu et la sécurité soient des sujets d'intérêt fédéral et provincial, la compétence en matière de droit criminel a été «décou-
pée» dans la compétence provinciale. La réglementation de la propriété plutôt que de l'usage, ainsi que la complexité de la réglementation démontrent que cette loi ne peut pas être qualifiée de loi criminelle valide. Généralement, le *Code criminel* interdit des actes plutôt que de réglementer la propriété. La possession n'est pas dangereuse en soi; seul l'usage abusif l'est, et la loi va bien au-delà de l'interdiction de l'usage abusif. De cela, le juge Conrad conclut que la *Loi sur les armes à feu* est un empiètement déguisé sur la compétence

13

14

tion over criminal law or its peace, order and good government power. While she would have struck down the legislation entirely, she held that if the licensing scheme were deemed valid, the registration scheme could be severed from the licensing scheme.

V. Analysis

15 The issue before us is whether the licensing and registration provisions of the *Firearms Act* constitute a valid federal enactment pursuant to Parliament's jurisdiction over criminal law or its peace, order and good government power. In order to answer this question, we must engage in the division of powers analysis used so often by this Court, and most recently summarized in *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; see also *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273, *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, and *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463. There are two stages to this analysis. The first step is to determine the "pith and substance" or essential character of the law. The second step is to classify that essential character by reference to the heads of power under the *Constitution Act, 1867* in order to determine whether the law comes within the jurisdiction of the enacting government. If it does, then the law is valid.

A. *Characterization: What Is the Pith and Substance of the Law?*

16 The first task is to determine the "pith and substance" of the legislation. To use the wording of ss. 91 and 92, what is the "matter" of the law? What is its true meaning or essential character, its core? To determine the pith and substance, two aspects of the law must be examined: the purpose of the enacting body, and the legal effect of the law.

17 A law's purpose is often stated in the legislation, but it may also be ascertained by reference to extrinsic material such as Hansard and government

des provinces en matière de propriété et de droits civils et qu'elle est invalide en tant qu'exercice de la compétence du Parlement relativement au droit criminel ou à la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Bien que d'avis d'annuler l'ensemble de la loi, elle conclut que si le régime de permis était jugé valide, le régime d'enregistrement pourrait être dissocié du régime de permis.

V. Analyse

Nous devons décider si les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement ont été valablement édictées par le Parlement en vertu de sa compétence en matière de droit criminel ou relativement à la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Pour répondre à cette question, nous devons effectuer l'analyse du partage des pouvoirs qui a été utilisée si souvent par notre Cour et qui a été résumée très récemment dans *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; voir aussi *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273, *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, et *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463. Cette analyse comporte deux étapes. La première consiste à déterminer le «caractère véritable» ou le caractère essentiel de la loi et la seconde à classer ce caractère essentiel en égard aux chefs de compétence établis par la *Loi constitutionnelle de 1867*, afin de déterminer si la loi relève de la compétence du gouvernement qui l'a adoptée. Si c'est le cas, la loi est valide.

A. *Caractérisation: Quel est le caractère véritable de la loi?*

Il faut d'abord déterminer le «caractère véritable» de la loi. Pour reprendre les termes des art. 91 et 92, quelle est la «matière» de la loi? Quelle est sa véritable signification ou son caractère essentiel, sa quintessence? Le caractère véritable de la loi doit être déterminé sous deux aspects: le but visé par le législateur qui l'a adoptée et l'effet juridique de la loi.

L'objet d'une loi est souvent énoncé dans son texte, mais il peut aussi être établi à partir de documents extrinsèques, comme le Hansard et les

publications: see *Morgentaler, supra*, at pp. 483-84. While such extrinsic material was at one time inadmissible to facilitate the determination of Parliament's purpose, it is now well accepted that the legislative history, Parliamentary debates, and similar material may be quite properly considered as long as it is relevant and reliable and is not assigned undue weight: see *Global Securities, supra*, at para. 25; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 35; and *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862, at para. 14. Purpose may also be ascertained by considering the "mischievousness" of the legislation — the problem which Parliament sought to remedy: see *Morgentaler, supra*, at pp. 483-84.

Determining the legal effects of a law involves considering how the law will operate and how it will affect Canadians. The Attorney General of Alberta states that the law will not actually achieve its purpose. Where the legislative scheme is relevant to a criminal law purpose, he says, it will be ineffective (e.g., criminals will not register their guns); where it is effective it will not advance the fight against crime (e.g., burdening rural farmers with pointless red tape). These are concerns that were properly directed to and considered by Parliament. Within its constitutional sphere, Parliament is the judge of whether a measure is likely to achieve its intended purposes; efficaciousness is not relevant to the Court's division of powers analysis: *Morgentaler, supra*, at pp. 487-88, and *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373. Rather, the inquiry is directed to how the law sets out to achieve its purpose in order to better understand its "total meaning": W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), at pp. 239-40. In some cases, the effects of the law may suggest a purpose other than that which is stated in the law: see *Morgentaler, supra*, at pp. 482-83; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (P.C.) (*Alberta Bank Taxation Reference*); and *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 713; see generally P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), at pp. 15-14 to 15-16. In other words, a law may say

publications gouvernementales: *Morgentaler, précité*, aux pp. 483 et 484. Même si, à une certaine époque, les documents extrinsèques n'étaient pas admissibles aux fins de déterminer l'objet visé par le législateur, il est maintenant bien établi qu'on peut à bon droit examiner l'historique législatif, les débats parlementaires et autres documents semblables dans la mesure où ils sont pertinents et fiables et qu'on ne leur donne pas plus de poids qu'ils n'en méritent: *Global Securities, précité*, au par. 25; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au par. 35; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, au par. 14. L'objet peut aussi être établi par l'examen du «mal» visé par la loi — le problème auquel le législateur a voulu remédier: *Morgentaler, précité*, aux pp. 483 et 484.

Les effets juridiques d'une loi sont déterminés par l'examen de son application et de ses effets sur les Canadiens. Le procureur général de l'Alberta dit que la loi ne réussira pas à atteindre son but. Selon lui, pour ce qui a trait à un objet de droit criminel, le régime législatif sera inefficace (p. ex. les criminels n'enregistreront pas leurs armes); là où elle aura un effet, la loi ne contribuera pas à la lutte contre le crime (p. ex. en imposant aux agriculteurs de la paperasserie inutile). Ces préoccupations ont été adressées, comme il se doit, au Parlement qui les a examinées. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, c'est au Parlement qu'il appartient de juger s'il est probable qu'une mesure atteindra le but poursuivi; l'efficacité n'est pas pertinente dans le cadre de l'analyse du partage des pouvoirs par notre Cour: *Morgentaler, précité*, aux pp. 487 et 488, et *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373. L'examen vise plutôt à déterminer comment la loi cherche à atteindre son but afin de mieux comprendre son [TRADUCTION] «entière portée»: W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), aux pp. 239 et 240. Dans certains cas, les effets de la loi peuvent indiquer un objet autre que celui qu'elle énonce: *Morgentaler, précité*, aux pp. 482 et 483; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (C.P.) (*Alberta Bank Taxation Reference*); et *Texada Mines Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*, [1960] R.C.S. 713; et, de façon générale, P.

that it intends to do one thing and actually do something else. Where the effects of the law diverge substantially from the stated aim, it is sometimes said to be “colourable”.

W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), aux pp. 15-14 à 15-16. En d’autres termes, une loi peut dire qu’elle vise une chose et, en réalité, faire autre chose. Lorsque les effets de la loi diffèrent de façon importante de l’objet déclaré, on parle parfois de «motif déguisé».

19 Against this background, we turn to the purpose of the *Firearms Act*. Section 4 states that the purpose of the Act is “to provide . . . for the issuance of licences, registration certificates and authorizations under which persons may possess firearms” and “to authorize . . . the manufacture of” and “transfer of” ordinary firearms. This is the language of property regulation. However, this regulatory language is directly tied to a purpose cast in the language of the criminal law. The licensing, registration and authorization provisions delineate the means by which people can own and transfer ordinary firearms “in circumstances that would otherwise constitute [a criminal] offence”. Those who challenge the legislation point to the first part of the section and its regulatory focus. Those who seek to uphold the law point to the second part of the section and its criminal focus.

Sur cette toile de fond, nous abordons l’objet de la *Loi sur les armes à feu*. L’article 4 déclare que son objet est «de prévoir [. . .] la délivrance de permis, de certificats d’enregistrement et d’autorisations permettant la possession d’armes à feu» et «de permettre [. . .] la fabrication» et «la cession» d’armes à feu ordinaires. Ces mots tiennent du langage de la réglementation de la propriété. Ces mots sont toutefois directement liés à un objet formulé dans le langage du droit criminel. Les dispositions relatives aux permis, à l’enregistrement et aux autorisations circonscrivent les moyens par lesquels les personnes peuvent être propriétaires et faire cession d’armes à feu ordinaires «en des circonstances qui ne donnent pas lieu à une infraction» criminelle. Ceux qui contestent la loi invoquent la première partie de l’article et sa nature réglementaire. Ceux qui cherchent à la faire confirmer invoquent la deuxième partie de l’article et sa nature pénale.

20 The statements of the Honourable Allan Rock, Minister of Justice at the time, in his second-reading speech in the House of Commons, reveal that the federal government’s purpose in proposing the law was to promote public safety. He stated: “The government suggests that the object of the regulation of firearms should be the preservation of the safe, civilized and peaceful nature of Canada” (*House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, at p. 9706 (emphasis added)). Mr. Rock went on to describe the contents of the bill in more detail (at p. 9707):

Les déclarations faites à la Chambre des communes par l’honorable Allan Rock, ministre de la Justice à l’époque, à la deuxième lecture, indiquent que l’objet visé par le gouvernement fédéral dans cette loi était de favoriser la sécurité publique. Il a déclaré: «Le gouvernement estime que la réglementation des armes à feu devrait viser principalement à faire que le Canada demeure un pays sûr, civilisé et paisible» (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 154, 1^{re} sess., 35^e lég., 16 février 1995, à la p. 9706 (nous soulignons)), puis il a décrit en détail le contenu de la loi (à la p. 9707):

First, tough measures to deal with the criminal misuse of firearms; second, specific penalties to punish those who would smuggle illegal firearms; and third, measures overall to provide a context in which the legiti-

[P]remièrement, des mesures sévères pour contrer l’usage criminel des armes à feu; deuxièmement, des peines précises pour punir ceux qui font la contrebande des armes à feu illégales; troisièmement, des mesures

mate use of firearms can be carried on in a manner consistent with public safety. [Emphasis added.]

(See also the judgment of Fraser C.J.A., at paras. 169-72.)

Later, the Minister referred to the problems of suicide, accidental shootings, and the use of guns in domestic violence, and detailed some of the shooting tragedies that had spurred public calls for gun control. Russell MacLellan, the Parliamentary Secretary of Justice at the time, underscored the government's concerns, noting that the Act pursues "three fundamental policies: the deterrence of the misuse of firearms, general controls on persons given access to firearms, and controls placed on specific types of firearms" ("Canada's firearms proposals" (1995), 37 *Can. J. Crim.* 163, at p. 163).

Another way to determine the purpose of legislation is to look at the problems it is intended to address — the so-called "mischief" approach. The *Firearms Act* is aimed at a number of evils or "mischiefs". One is the illegal trade in guns, both within Canada and across the border with the United States: see *The Government's Action Plan on Firearms Control*, tabled in the House of Commons in 1994. Another is the link between guns and violent crime, suicide, and accidental deaths. In a paper commissioned by the Department of Justice in 1994, *The Impact of the Availability of Firearms on Violent Crime, Suicide, and Accidental Death: A Review of the Literature with Special Reference to the Canadian Situation*, Thomas Gabor found that all three causes of death may increase in jurisdictions where there are the fewest restrictions on guns. Whether or not one accepts Gabor's conclusions, his study indicates the problem which Parliament sought to address by enacting the legislation: the problem of the misuse of firearms and the threat it poses to public safety.

générales pour délimiter ce qui constitue un usage légitime des armes à feu qui ne menace pas la sécurité publique. [Nous soulignons.]

(Voir aussi les motifs du juge en chef Fraser, aux par. 169 à 172.)

Ensuite, le ministre a mentionné les problèmes des suicides, des coups de feu accidentels et de l'usage d'armes à feu dans des cas de violence familiale, et il a évoqué certaines tragédies qui avaient incité le public à demander un contrôle des armes à feu. Russell MacLellan, Secrétaire parlementaire du ministre de la Justice à l'époque, a souligné les préoccupations du gouvernement, précisant que la Loi reposait sur «trois objectifs fondamentaux: décourager la mauvaise utilisation des armes à feu, contrôler de façon générale les personnes qui ont accès à des armes à feu, et contrôler certains types particuliers d'armes à feu» («Le projet canadien sur les armes à feu» (1995), 37 *Rev. can. crim.* 173, à la p. 173).

Une autre façon de déterminer l'objet de la loi est d'examiner les problèmes qu'elle cherche à régler — le «mal visé». La *Loi sur les armes à feu* vise un certain nombre de problèmes ou de «maux». L'un d'eux est le commerce illégal des armes à feu, à l'intérieur du Canada et à l'extérieur avec les États-Unis: *Plan d'action du gouvernement sur le contrôle des armes à feu*, déposé à la Chambre des communes en 1994. Un autre est le lien entre les armes à feu et les crimes de violence, les suicides et les morts accidentelles. Dans un document commandé par le ministère de la Justice en 1994, intitulé *Les conséquences de la disponibilité des armes à feu sur les taux de crime de violence, de suicide et de décès accidentel: Rapport sur la littérature concernant en particulier la situation au Canada*, Thomas Gabor conclut que les morts dues à ces trois causes pouvaient augmenter dans les ressorts où il y avait le moins de restrictions sur les armes à feu. Que l'on accepte ou non les conclusions de Gabor, son étude indique que le problème que le Parlement cherchait à régler en adoptant la loi était le problème de l'usage abusif des armes à feu et de la menace qu'il constitue pour la sécurité publique.

22

Finally, there is a strong argument that the purpose of this legislation conforms with the historical public safety focus of all gun control laws. This reference challenges the licensing and registration provisions of the Act only as they relate to ordinary firearms. Alberta does not question the licensing and registration of restricted and prohibited weapons. It freely admits that the restrictions on those categories of weapons are constitutional. Indeed, Alberta would have difficulty alleging otherwise, as numerous courts have upheld the validity of different aspects of the federal gun control legislation that existed prior to the enactment of this Act: see *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; *McGuigan v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 284; and *Attorney General of Canada v. Pattison* (1981), 30 A.R. 83 (C.A.).

23

More specifically, before the introduction of the *Firearms Act*, the registration of all restricted weapons was upheld by the British Columbia Court of Appeal in *Martinoff v. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482. Furthermore, the *Criminal Code* required anyone seeking to obtain any kind of firearm to apply for a firearms acquisition certificate. This requirement was upheld in *R. v. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38 (B.C. Prov. Ct.). These cases upheld the previous gun control legislation on the basis that Parliament's purpose was to promote public safety. The *Firearms Act* extends that legislation in two respects: (1) it requires all guns to be registered, not just restricted and prohibited firearms; and (2) eventually all gun owners will be required to be licensed, not just those who wish to acquire a firearm. These changes represent a continuation of Parliament's focus on safety concerns, and constitute a limited expansion of the pre-existing legislation. Given the general acceptance of the gun control legislation that has existed for the past hundred years, the constitutional validity of which has always been predicated on Parliament's concern for public safety, it is difficult to now impute a different purpose to Parliament. This

Enfin, il y a l'argument solide que l'objet de la loi correspond à l'accent mis traditionnellement sur la sécurité publique dans les lois relatives au contrôle des armes à feu. Le présent renvoi ne vise que les dispositions de la Loi relatives aux permis et à l'enregistrement applicables aux armes à feu ordinaires. L'Alberta ne conteste pas les exigences de permis et d'enregistrement pour les armes à autorisation restreinte et les armes prohibées. Elle admet volontiers que les restrictions applicables à ces catégories d'armes sont constitutionnelles. D'ailleurs, l'Alberta aurait de la difficulté à prétendre le contraire, car de nombreux tribunaux ont confirmé la validité de divers aspects de la législation fédérale sur le contrôle des armes à feu qui existait avant l'entrée en vigueur de la Loi: *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *McGuigan c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 284; et *Attorney General of Canada c. Pattison* (1981), 30 A.R. 83 (C.A.).

Plus particulièrement, avant l'introduction de la *Loi sur les armes à feu*, l'enregistrement de toutes les armes à autorisation restreinte a été jugé valide par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Martinoff c. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482. En outre, le *Code criminel* obligeait toute personne voulant obtenir tout genre d'arme à feu à demander une autorisation d'acquisition d'armes à feu. Cette exigence a été jugée valide dans *R. c. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38 (C. prov. C.-B.). Ces décisions ont confirmé la validité des dispositions antérieures en matière de contrôle des armes à feu pour le motif que le but visé par le Parlement était de favoriser la sécurité publique. La *Loi sur les armes à feu* étend la portée de ces dispositions de deux manières: (1) elle exige l'enregistrement de toutes les armes à feu, et non plus seulement des armes à feu prohibées et à autorisation restreinte; (2) à un moment donné, tous les propriétaires d'armes à feu devront détenir un permis, et non plus seulement les personnes qui souhaitent en acquérir. Ces modifications représentent la continuité de l'intérêt que porte le Parlement aux questions de sécurité et constituent un accroissement limité de la portée des dispositions antérieures. Étant donné l'acceptation générale de la législation de contrôle des armes à feu, qui existe depuis cent ans et dont la constitutionnalité a toujours été

supports the view that the law in pith and substance is about public safety.

The effects of the scheme — how it impacts on the legal rights of Canadians — also support the conclusion that the 1995 gun control law is in pith and substance a public safety measure. The criteria for acquiring a licence are concerned with safety rather than the regulation of property. Criminal record checks and background investigations are designed to keep guns out of the hands of those incapable of using them safely. Safety courses ensure that gun owners are qualified. What the law does not require also shows that the operation of the scheme is limited to ensuring safety. For instance, the Act does not regulate the legitimate commercial market for guns. It makes no attempt to set labour standards or the price of weapons. There is no attempt to protect or regulate industries or businesses associated with guns (see *Pattison*, *supra*, at para. 22). Unlike provincial property registries, the registry established under the Act is not concerned with prior interests, and unlike some provincial motor vehicle schemes, the Act does not address insurance. In short, the effects of the law suggest that its essence is the promotion of public safety through the reduction of the misuse of firearms, and negate the proposition that Parliament was in fact attempting to achieve a different goal such as the total regulation of firearms production, trade, and ownership. We therefore conclude that, viewed from its purpose and effects, the *Firearms Act* is in “pith and substance” directed to public safety.

B. *Classification: Does Parliament Have Jurisdiction to Enact the Law?*

Having assessed the pith and substance or matter of the law, the second step is to determine whether that matter comes within the jurisdiction of the enacting legislature. We must examine the

fondée sur l'intérêt que porte le Parlement à la sécurité publique, il est maintenant difficile d'imputer au Parlement une intention différente. Cela appuie l'opinion que le caractère véritable de la loi a trait à la sécurité publique.

Les effets du régime — la façon dont il touche les droits des Canadiens — appuient également la conclusion que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu, de par son caractère véritable, est une mesure de sécurité publique. Les critères d'obtention d'un permis sont liés à la sécurité, plutôt qu'à la réglementation de la propriété: la vérification du casier judiciaire et l'enquête sur les antécédents visent à garder les armes à feu hors de la possession de ceux qui sont incapables de les utiliser avec sûreté. Les cours sur la sécurité permettent de vérifier que les propriétaires d'armes à feu sont qualifiés. Ce que la loi n'exige pas montre également que le fonctionnement du régime se limite à assurer la sécurité. Par exemple, la Loi ne réglemente pas le marché commercial légitime des armes à feu. Elle ne cherche pas à établir des normes du travail ou le prix des armes. Elle ne tente pas de protéger ni de réglementer les industries ou les entreprises liées aux armes à feu (voir *Pattison*, précité, au par. 22). À la différence des registres de biens provinciaux, le registre créé par la Loi ne porte pas sur des droits antérieurs et, à la différence de certaines lois provinciales sur les véhicules à moteur, la Loi ne traite pas d'assurance. En bref, ses effets indiquent que son essence même est la promotion de la sécurité publique par la réduction de l'usage abusif des armes à feu, et démentent ainsi la proposition que le Parlement tentait en réalité d'atteindre un but différent, telle la réglementation générale de la production, du commerce et de la propriété des armes à feu. Nous concluons donc que, vu son objet et ses effets, la *Loi sur les armes à feu*, de par son «caractère véritable», vise la sécurité publique.

B. *Qualification: Le Parlement avait-il compétence pour adopter la loi?*

Après l'évaluation du caractère véritable ou de la matière de la loi, la deuxième étape consiste à déterminer si cette matière relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée. Nous devons exami-

24

25

heads of power under ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* and determine what the matter is "in relation to". In this case, the question is whether the law falls under federal jurisdiction over criminal law or its peace, order and good government power; or under provincial jurisdiction over property and civil rights. The presumption of constitutionality means that Alberta, as the party challenging the legislation, is required to show that the Act does not fall within the jurisdiction of Parliament: see *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662.

26

The determination of which head of power a particular law falls under is not an exact science. In a federal system, each level of government can expect to have its jurisdiction affected by the other to a certain degree. As Dickson C.J. stated in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 669, "overlap of legislation is to be expected and accommodated in a federal state". Laws mainly in relation to the jurisdiction of one level of government may overflow into, or have "incidental effects" upon, the jurisdiction of the other level of government. It is a matter of balance and of federalism: no one level of government is isolated from the other, nor can it usurp the functions of the other.

27

As a general rule, legislation may be classified as criminal law if it possesses three prerequisites: a valid criminal law purpose backed by a prohibition and a penalty: *RJR-MacDonald*, *supra*; *Hydro-Québec*, *supra*; and *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1 (the "*Margarine Reference*"). The Attorney General of Canada argues that the 1995 gun control law meets these three requirements, and points to commentary on this legislation which supports its position: D. Gibson, "The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal" (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071; D. M. Beatty, "Gun Control and Judicial Anarchy" (1999), 10 *Constitutional Forum* 45; A. C. Hutchinson and D. Schneiderman, "Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and Gun Lobbies" (1995), 7 *Constitu-*

ner les chefs de compétence attribués par les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et déterminer auquel elle se rapporte. En l'espèce, la question est de savoir si la loi relève de la compétence fédérale sur le droit criminel ou la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ou si elle relève de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. La présomption de constitutionnalité signifie que l'Alberta, en tant que partie contestant la Loi, doit démontrer qu'elle ne relève pas de la compétence du Parlement: *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662.

La détermination du chef de compétence duquel relève une loi particulière n'est pas une science exacte. Dans un système fédéral, chaque ordre de gouvernement peut s'attendre à ce que sa compétence soit touchée dans une certaine mesure par l'autre. Comme le juge en chef Dickson le dit dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la p. 669, «il faut s'attendre à ce qu'il y ait chevauchement de mesures législatives et il faut s'y adapter dans un État fédéral». Les lois se rapportant principalement à la compétence d'un ordre de gouvernement peuvent déborder, ou avoir des «effets secondaires», sur les champs de compétence de l'autre ordre de gouvernement. C'est une question d'équilibre et de fédéralisme: aucun ordre de gouvernement n'est isolé de l'autre, ni ne peut usurper ses fonctions.

En règle générale, une loi peut être considérée comme relevant du droit criminel si elle comporte les trois éléments suivants: un objet valide de droit criminel assorti d'une interdiction et d'une sanction: *RJR-MacDonald*, *Hydro-Québec*, précités; et *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1 (le «*Renvoi sur la margarine*»). Le procureur général du Canada soutient que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu respecte ces trois exigences et cite plusieurs auteurs à l'appui de ses arguments: D. Gibson, «The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal» (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071; D. M. Beatty, «Gun Control and Judicial Anarchy» (1999), 10 *Forum Constitutionnel* 45; A. C. Hutchinson et D. Schneiderman, «Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and

tional Forum 16; and Peter W. Hogg's testimony before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, October 26, 1995.

Before determining whether the three criminal law criteria are met by this legislation, some general observations on the criminal law power may be apposite. Criminal law, as this Court has stated in numerous cases, constitutes a broad area of federal jurisdiction: *RJR-MacDonald*, *supra*; *Hydro-Québec*, *supra*; and *Margarine Reference*, *supra*. The criminal law stands on its own as federal jurisdiction. Although it often overlaps with provincial jurisdiction over property and civil rights, it is not "carved out" from provincial jurisdiction, contrary to the view of Conrad J.A. It also includes the law of criminal procedure, which regulates many aspects of criminal law enforcement, such as arrest, search and seizure of evidence, the regulation of electronic surveillance and the forfeiture of stolen property.

Not only is the criminal law a "stand-alone" jurisdiction, it also finds its expression in a broad range of legislation. The *Criminal Code* is the quintessential federal enactment under its criminal jurisdiction, but it is not the only one. The *Food and Drugs Act*, the *Hazardous Products Act*, the *Lord's Day Act*, and the *Tobacco Products Control Act* have all been held to be valid exercises of the criminal law power: see *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501 (B.C.C.A.); *R. v. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312 (Man. C.A.); *Big M Drug Mart*, *supra* (legislation struck down on other grounds); and *RJR-MacDonald*, *supra* (legislation struck down on other grounds), respectively. Thus the fact that some of the provisions of the *Firearms Act* are not contained within the *Criminal Code* has no significance for the purposes of constitutional classification.

Although the criminal law power is broad, it is not unlimited. Some of the parties before us

Gun Lobbies» (1995), 7 *Forum Constitutionnel* 16; ainsi que le témoignage de Peter W. Hogg devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 26 octobre 1995.

Avant de déterminer si les trois critères de droit criminel sont respectés par cette loi, il y a lieu de faire quelques observations générales sur la compétence en matière de droit criminel. Comme notre Cour l'a indiqué dans de nombreux arrêts, c'est un vaste domaine de compétence fédérale: *RJR-MacDonald*, *Hydro-Québec*, et *Renvoi sur la margarine*, précités. Le droit criminel a une place à part comme chef de compétence fédérale. Malgré des chevauchements multiples avec la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils, il ne résulte pas d'un «découpage» de la compétence provinciale, contrairement à l'opinion du juge Conrad de la Cour d'appel. Il englobe aussi la procédure pénale, qui régit plusieurs aspects de son application, comme l'arrestation, la fouille, la perquisition et la saisie d'éléments de preuve, la réglementation de l'écoute électronique et la confiscation des biens volés.

Non seulement le droit criminel se situe-t-il à part comme chef de compétence, mais il s'exprime aussi dans une vaste gamme de lois. Le *Code criminel* est la quintessence même d'un texte législatif fédéral en matière de droit criminel, mais il n'est pas le seul. La *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi sur les produits dangereux*, la *Loi sur le dimanche* et la *Loi réglementant les produits du tabac* ont toutes été jugées constituer un exercice valide de la compétence en matière criminelle: *Standard Sausage Co. c. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501 (B.C.C.A.); *R. c. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312 (C.A. Man.); *Big M Drug Mart*, précité (dispositions législatives annulées pour d'autres motifs); et *RJR-MacDonald*, précité (dispositions législatives annulées pour d'autres motifs). Par conséquent, le fait que certaines dispositions de la *Loi sur les armes à feu* ne se retrouvent pas dans le *Code criminel* n'est pas pertinent pour les fins de la qualification constitutionnelle.

La compétence en matière de droit criminel est vaste, mais elle n'est pas illimitée. Certaines par-

28

29

30

expressed the fear that the criminal law power might be illegitimately used to invade the provincial domain and usurp provincial power. A properly restrained understanding of the criminal law power guards against this possibility.

31 Within this context, we return to the three criteria that a law must satisfy in order to be classified as criminal. The first step is to consider whether the law has a valid criminal law purpose. Rand J. listed some examples of valid purposes in the *Margarine Reference* at p. 50: "Public peace, order, security, health, morality: these are the ordinary though not exclusive ends served by [criminal] law". Earlier, we concluded that the gun control law in pith and substance is directed at public safety. This brings it clearly within the criminal law purposes of protecting public peace, order, security and health.

32 In determining whether the purpose of a law constitutes a valid criminal law purpose, courts look at whether laws of this type have traditionally been held to be criminal law: see *Morgentaler*, *supra*, at p. 491, and *RJR-MacDonald*, *supra*, at para. 204; see also *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226, *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43, and *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940. Courts have repeatedly held that gun control comes within the criminal law sphere. As Fraser C.J.A. demonstrated in her judgment, gun control has been a matter of criminal law since before the enactment of the *Criminal Code* in 1892, and has continued since that date (see also E. M. Davies, "The 1995 Firearms Act: Canada's Public Relations Response to the Myth of Violence" (2000), 6 *Appeal* 44, and M. L. Friedland, *A Century of Criminal Justice* (1984), at pp. 125 ff.).

33 Gun control has traditionally been considered valid criminal law because guns are dangerous and pose a risk to public safety. Section 2 of the *Criminal Code* (as amended by s. 138(2) of the *Firearms Act*) defines a "firearm" as "a barrelled weapon from which any shot, bullet or other projectile can

ties ont exprimé devant notre cour la crainte que cette compétence soit utilisée de façon illégitime pour envahir un domaine provincial et usurper des pouvoirs provinciaux. Une perception dûment pondérée de la compétence en matière de droit criminel exclut cette éventualité.

Dans ce contexte, revenons aux trois critères qu'une loi doit respecter pour être considérée comme relevant du droit criminel. La première étape consiste à déterminer si la loi a un objet valide de droit criminel. Le juge Rand a donné certains exemples d'objets valides dans le *Renvoi sur la margarine*, à la p. 50: [TRADUCTION] «La paix publique, l'ordre, la sécurité, la santé, la moralité: ce sont les fins habituelles, mais pas exclusives, du droit [criminel]». Nous avons conclu précédemment que, de par son caractère véritable, la loi sur le contrôle des armes à feu visait la sécurité publique, ce qui la place clairement dans l'objectif de droit criminel que constitue la protection de la paix publique, de l'ordre, de la sécurité et de la santé.

Pour déterminer si l'objet d'une loi est un objet de droit criminel valide, les tribunaux examinent si les lois de ce genre sont habituellement jugées relever du droit criminel: *Morgentaler*, précité, à la p. 491, et *RJR-MacDonald*, précité, au par. 204; également *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226, *Westendorp v. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43, et *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940. Les tribunaux ont conclu à maintes reprises que le contrôle des armes à feu relevait de la compétence en matière de droit criminel. Comme le juge en chef Fraser l'a démontré dans ses motifs, le contrôle des armes à feu est une matière de droit criminel depuis avant l'adoption du *Code criminel* en 1892, et cela est toujours le cas (voir aussi E. M. Davies, «The 1995 Firearms Act: Canada's Public Relations Response to the Myth of Violence» (2000), 6 *Appeal* 44, et M. L. Friedland, *A Century of Criminal Justice* (1984), aux pp. 125 et suiv.).

Le contrôle des armes à feu est traditionnellement considéré comme relevant valablement du droit criminel parce que les armes à feu sont dangereuses et constituent un risque pour la sécurité publique. L'article 2 du *Code criminel* (modifié par le par. 138(2) de la *Loi sur les armes à feu*)

be discharged and that is capable of causing serious bodily injury or death to a person” (emphasis added). This demonstrates that Parliament views firearms as dangerous and regulates their possession and use on that ground. The law is limited to restrictions which are directed at safety purposes. As such, the regulation of guns as dangerous products is a valid purpose within the criminal law power: see *R. v. Felawka*, [1993] 4 S.C.R. 199; *RJR-MacDonald*, *supra*; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284; and *Cosman’s Furniture*, *supra*.

The finding of a valid criminal law purpose does not end the inquiry, however. In order to be classified as a valid criminal law, that purpose must be connected to a prohibition backed by a penalty. The 1995 gun control law satisfies these requirements. Section 112 of the *Firearms Act* prohibits the possession of a firearm without a registration certificate. Section 91 of the *Criminal Code* (as amended by s. 139 of the *Firearms Act*) prohibits the possession of a firearm without a licence and a registration certificate. These prohibitions are backed by penalties: see s. 115 of the *Firearms Act* and s. 91 of the *Code*.

It thus appears that the 1995 gun control law possesses all three criteria required for a criminal law. However, Alberta and the provinces raised a number of objections to this classification which must be considered.

(1) Regulation or Criminal Prohibition?

The first objection is that the *Firearms Act* is essentially regulatory rather than criminal legislation because of the complexity of the law and the discretion it grants to the chief firearms officer. These aspects of the law, the provinces argue, are the hallmarks of regulatory legislation, not the criminal law: see Hogg, *supra*, at pp. 18-25 and 18-26.

Despite its initial appeal, this argument fails to advance Alberta’s case. The fact that the Act is

définit une «arme à feu» comme «[t]oute arme [...] susceptible, grâce à un canon qui permet de tirer du plomb, des balles ou tout autre projectile, d’infliger des lésions corporelles graves ou la mort à une personne» (nous soulignons). Cela démontre que le Parlement considère les armes à feu comme dangereuses et qu’il réglemente leur possession et leur usage pour ce motif. La loi se limite à prévoir des restrictions pour des fins de sécurité. En cela, la réglementation des armes à feu en tant que produits dangereux est un objet valide de droit criminel: *R. c. Felawka*, [1993] 4 R.C.S. 199; *RJR-MacDonald*, précité; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; et *Cosman’s Furniture*, précité.

La constatation de l’existence d’un objet valide de droit criminel ne conclut toutefois pas l’analyse. Il faut aussi que cet objet soit lié à une interdiction assortie d’une sanction. La loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu satisfait à ces exigences. L’article 112 de la *Loi sur les armes à feu* interdit la possession d’une arme à feu sans certificat d’enregistrement. L’article 91 du *Code criminel* (modifié par l’art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*) interdit la possession d’une arme à feu sans permis et certificat d’enregistrement. Ces interdictions sont assorties de sanctions: voir l’art. 115 de la *Loi sur les armes à feu* et l’art. 91 du *Code*.

Il ressort donc que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu possède les trois critères requis pour relever du droit criminel. L’Alberta et les autres provinces ont toutefois soulevé d’autres objections qui nous devons examiner.

(1) Réglementation ou interdiction criminelle?

La première objection est que la *Loi sur les armes à feu* tient essentiellement de la réglementation et non de la législation pénale en raison de sa complexité et du pouvoir discrétionnaire qu’elle confère au contrôleur des armes à feu. Les provinces prétendent que ces aspects de la loi sont caractéristiques des lois de réglementation, et non pas des lois pénales: voir Hogg, *op. cit.*, aux pp. 18-25 et 18-26.

Malgré son attrait initial, cet argument n’aide pas la cause de l’Alberta. Le fait que la Loi soit

34

35

36

37

complex does not necessarily detract from its criminal nature. Other legislation, such as the *Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27, and the *Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985, c. 16 (4th Supp.), are legitimate exercises of the criminal law power, yet highly complex. Nor does the Act give the chief firearms officer or Registrar undue discretion. The offences are not defined by an administrative body, avoiding the difficulty identified in the dissenting judgment in *Hydro-Québec, supra*. They are clearly stated in the Act and the *Criminal Code*: no one shall possess a firearm without a proper licence and registration. While the Act provides for discretion to refuse to issue an authorization to carry or transport under s. 68 or a registration certificate under s. 69, that discretion is restricted by the Act. A licence shall be refused if the applicant is not eligible to hold one: s. 68. Eligibility to hold a licence is delineated in the rest of the Act: a person is ineligible to hold a licence if the person has been convicted of certain offences (s. 5(2)) or is subject to a prohibition order (s. 6); s. 7 requires the applicant to complete a safety course. Discretion regarding registration is also bounded by the Act. A refusal by the chief firearms officer or the Registrar must be for "good and sufficient reason": ss. 68 and 69; the refusal must be in writing with reasons given (s. 72). These provisions demonstrate that the Act does not give the chief firearms officer or the Registrar undue discretion. Furthermore, the chief firearms officer and the Registrar are explicitly subject to the supervision of the courts. Refusal or revocation of a licence or a registration certificate may be referred to a provincial court judge: s. 74. The courts will interpret the words "good and sufficient reason" in ss. 68 and 69 in line with the public safety purpose of the Act, ensuring that the exercise of discretion by the chief firearms officer and the Registrar is always wed to that purpose.

complexe ne lui enlève pas nécessairement son caractère pénal. D'autres lois, comme la *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27, et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4^e suppl.), sont des exercices légitimes de la compétence en matière de droit criminel et sont pourtant extrêmement complexes. La loi ne confère pas non plus un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur des armes à feu ou au directeur. Les infractions ne sont pas définies par un organisme administratif, ce qui évite le problème mentionné dans les motifs de dissidence de l'arrêt *Hydro-Québec*, précité. Elles sont clairement énoncées dans la Loi et dans le *Code criminel*: nul ne doit posséder d'arme à feu sans le permis et le certificat d'enregistrement requis. Si la Loi prévoit le pouvoir discrétionnaire de refuser des autorisations de port ou de transport, à l'art. 68, et un certificat d'enregistrement en vertu de l'art. 69, ce pouvoir discrétionnaire est limité par la Loi. Un permis peut être refusé à un demandeur qui ne répond pas aux critères d'admissibilité: art. 68. L'admissibilité à un permis est délimitée dans d'autres dispositions de la Loi: une personne ne peut pas obtenir de permis si elle a été déclarée coupable de certaines infractions (par. 5(2)) ou si elle fait l'objet d'une ordonnance d'interdiction (art. 6); l'art. 7 oblige le demandeur à réussir un cours sur la sécurité. Le pouvoir discrétionnaire relativement à l'enregistrement est également circonscrit par la Loi. Le contrôleur ou le directeur peut refuser l'enregistrement pour une «raison valable»: art. 68 et 69 et il doit notifier son refus par écrit et fournir ses motifs (art. 72). Ces dispositions démontrent que la Loi ne confère pas un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur ou au directeur. En outre, le contrôleur et le directeur sont expressément soumis à la surveillance des tribunaux. Le refus ou la révocation d'un permis ou d'un certificat d'enregistrement peut être renvoyé à un juge de cour provinciale: art. 74. Les tribunaux interpréteront les mots «raison valable» des art. 68 et 69 en fonction de l'objet de sécurité publique, de sorte que l'exercice du pouvoir discrétionnaire du contrôleur et du directeur sera toujours lié à cet objet.

Furthermore, the law's prohibitions and penalties are not regulatory in nature. They are not confined to ensuring compliance with the scheme, as was the case in *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49, but stand on their own, independently serving the purpose of public safety. Nor are the prohibitions and penalties directed to the object of revenue generation. Parliament's intention was not to regulate property, but to ensure that only those who prove themselves qualified to hold a licence are permitted to possess firearms of any sort.

Alberta and the supporting interveners argued that the only way Parliament could address gun control would be to prohibit ordinary firearms outright. With respect, this suggestion is not supported by either logic or jurisprudence. First, the jurisprudence establishes that Parliament may use indirect means to achieve its ends. A direct and total prohibition is not required: see *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, and *RJR-MacDonald*, *supra*. Second, exemptions from a law do not preclude it from being prohibitive and therefore criminal in nature: see *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89, *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616, and *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497. Third, as noted above, the prohibition in this case is not merely designed to enforce a fee payment or regulatory scheme separate from the essential safety focus of the law: by way of contrast, see *Boggs*, *supra*. Finally, if prohibition is not required to make handgun control constitutional, which no one suggests, why should it be required for ordinary firearms?

In a related argument, some provincial interveners contended that if the purpose of the legislation is to reduce misuse, then the legislation should deal with misuse directly. On this view, Parliament could prohibit the careless or intentional misuse of guns, as it has in ss. 85-87 of the *Criminal Code*,

En outre, les interdictions et les sanctions de la loi ne sont pas de nature réglementaire. Elles ne se limitent pas à assurer le respect du régime, comme c'était le cas dans l'arrêt *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49, mais forment en elles-mêmes un tout et servent de façon indépendante les fins de la sécurité publique. Les interdictions et les sanctions ne sont pas liées à un objectif de production de revenus. Le Parlement ne visait pas à réglementer la propriété, mais à assurer que seuls seront autorisés à posséder une arme à feu ceux qui démontrent qu'ils satisfont aux conditions d'obtention des permis.

L'Alberta et les intervenants qui l'appuyaient ont soutenu que la seule façon pour le Parlement de contrôler les armes à feu serait d'interdire carrément les armes à feu ordinaires. Avec égards, cette proposition n'est étayée ni par la logique ni par la jurisprudence. Premièrement, la jurisprudence établit que le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour atteindre ses fins. Une interdiction directe et totale n'est pas requise: *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123, et *RJR-MacDonald*, précité. Deuxièmement, les exemptions n'empêchent pas une loi d'être prohibitive et, par conséquent, de nature pénale: *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89, *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616, et *Lord's Day Alliance of Canada c. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497. Troisièmement, comme on le dit plus haut, l'interdiction en l'espèce ne vise pas simplement à imposer le paiement de frais ou un régime de réglementation n'ayant rien à voir avec la sécurité, qui est l'objet essentiel de la loi: par contraste voir *Boggs*, précité. Enfin, si l'interdiction n'est pas requise pour rendre constitutionnel le contrôle des armes de poing, et personne ne prétend le contraire, pourquoi devrait-elle l'être pour les armes à feu ordinaires?

Invoquant un argument connexe, certains intervenants provinciaux ont soutenu que si l'objet de la loi était de réduire l'usage abusif, la loi devrait alors porter directement sur l'usage abusif. Selon cette opinion, le Parlement pourrait interdire l'usage négligent ou l'usage abusif volontaire des

38

39

40

but could not prohibit people from owning guns if they present risks to public safety or regulate how people store their guns. Again, the answer is that Parliament may use indirect means to further the end of public safety. The risks associated with ordinary firearms are not confined to the intentional or reckless conduct that might be deterred by a prohibition on misuse. The Attorney General of Canada argued, for example, that the suicide rate is increased by the availability of guns. A person contemplating suicide may be more likely to actually commit suicide if a gun is available, it was argued; therefore Parliament has a right to prevent people at risk, for example due to mental illness, from owning a gun. A prohibition on misuse is unlikely to deter a potential suicide; a prohibition on gun ownership may do so. Other examples where a prohibition on misuse falls short are not hard to envisage. A prohibition on misuse is unlikely to prevent the death of a child who plays with a gun; a prohibition on irresponsible ownership or careless storage may do so. Again, reducing availability may have a greater impact on whether a robber uses a gun than a law forbidding him to use it. Whether the 1995 gun law actually achieves these ends is not at issue before us; what is at issue is whether Parliament, in targeting these dangers, strayed outside its criminal law power. In our view, it did not.

(2) Property and Civil Rights or Criminal Law?

41 Alberta's second major objection to classifying the 1995 gun control scheme as criminal law is that it is indistinguishable from existing provincial property regulation schemes such as automobile and land title registries.

42 This argument overlooks the different purposes behind the federal restrictions on firearms and the

armes à feu, comme il l'a fait aux art. 85 à 87 du *Code criminel*, mais il ne pourrait pas interdire à une personne de posséder une arme à feu si cette personne constituait un risque pour la sécurité publique, ni réglementer la manière d'entreposer les armes à feu. Là encore, la réponse réside dans le fait que le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour favoriser l'objet de sécurité publique. Les risques liés aux armes à feu ordinaires ne se limitent pas à la conduite volontaire ou négligente qui pourrait être dissuadée par l'interdiction de l'usage abusif. Le procureur général du Canada a prétendu, par exemple, que le taux de suicide augmente avec l'accès aux armes à feu. On a soutenu qu'une personne envisageant le suicide peut être plus susceptible de passer aux actes si une arme à feu est disponible; le Parlement a donc le droit d'empêcher les personnes à risques, en raison d'une maladie mentale par exemple, de posséder une arme à feu. L'interdiction de l'usage abusif ne préviendra vraisemblablement pas un suicide potentiel; l'interdiction de posséder une arme à feu peut le faire. Il n'est pas difficile d'imaginer d'autres exemples où l'interdiction de l'usage abusif est insuffisante. L'interdiction de l'usage abusif n'empêchera vraisemblablement pas la mort d'un enfant qui joue avec une arme à feu; une interdiction visant les propriétaires irresponsables ou l'entreposage négligent peut le faire. Là encore, la limitation de l'accès peut avoir plus d'effets sur l'usage d'armes à feu par des voleurs qu'une loi leur en interdisant l'usage. La question en litige n'est pas de savoir si la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu atteint vraiment ces fins mais si, en ciblant ces dangers, le Parlement a outrepassé sa compétence en matière de droit criminel. Nous sommes d'avis que non.

(2) Propriété et droits civils ou droit criminel?

La deuxième objection principale de l'Alberta à ce que le régime de 1995 sur le contrôle des armes à feu soit classé dans le droit criminel est qu'on ne peut le différencier de régimes provinciaux actuels de réglementation des biens, comme l'enregistrement des automobiles et des droits immobiliers.

Cet argument ne tient pas compte du fait que les restrictions fédérales sur les armes à feu et la régle-

provincial regulation of other forms of property. Guns are restricted because they are dangerous. While cars are also dangerous, provincial legislatures regulate the possession and use of automobiles not as dangerous products but rather as items of property and as an exercise of civil rights, pursuant to the provinces' s. 92(13) jurisdiction: *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396.

The argument that the federal gun control scheme is no different from the provincial regulation of motor vehicles ignores the fact that there are significant distinctions between the roles of guns and cars in Canadian society. Both firearms and automobiles can be used for socially approved purposes. Likewise, both may cause death and injury. Yet their primary uses are fundamentally different. Cars are used mainly as means of transportation. Danger to the public is ordinarily unintended and incidental to that use. Guns, by contrast, pose a pressing safety risk in many if not all of their functions. Firearms are often used as weapons in violent crime, including domestic violence; cars generally are not. Thus Parliament views guns as particularly dangerous and has sought to combat that danger by extending its licensing and registration scheme to all classes of firearms. Parliament did not enact the *Firearms Act* to regulate guns as items of property. The Act does not address insurance or permissible locations of use. Rather, the Act addresses those aspects of gun control which relate to the dangerous nature of firearms and the need to reduce misuse.

mentation provinciale d'autres types de biens visent des fins différentes. Les armes à feu sont l'objet de restrictions parce qu'elles sont dangereuses. Bien que les automobiles soient également dangereuses, les législatures provinciales réglementent la possession et l'utilisation des automobiles non pas en tant que produits dangereux, mais en tant qu'objets de propriété et en tant qu'exercice de droits civils en vertu de la compétence que leur confère le par. 92(13): *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396.

L'argument que le régime fédéral de contrôle des armes à feu ne diffère pas de la réglementation provinciale des véhicules automobiles ne tient pas compte du fait qu'il y a des différences importantes entre le rôle des armes à feu et celui des automobiles dans la société canadienne. Tant les armes à feu que les automobiles peuvent être utilisées à des fins socialement acceptables. De même, les unes et les autres peuvent causer des blessures et la mort. Leurs principaux usages sont néanmoins fondamentalement différents. Les automobiles sont principalement des moyens de transport. Les dangers pour le public sont généralement involontaires et accessoires à leur usage. Les armes à feu, par contre, constituent un risque immédiat pour la sécurité dans plusieurs usages, voire tous les usages qui en sont faits. Les armes à feu sont souvent utilisées dans les crimes de violence, et notamment de violence familiale; les automobiles ne le sont pas. Le Parlement considère donc les armes à feu comme particulièrement dangereuses et a cherché à lutter contre ce danger en étendant le régime de permis et d'enregistrement à toutes les catégories d'armes à feu. Le Parlement n'a pas adopté la *Loi sur les armes à feu* pour les réglementer en tant qu'objets de propriété. La Loi ne traite pas d'assurance ou d'endroits où l'usage est permis. Par contre, elle traite des aspects du contrôle des armes à feu qui ont trait à leur nature dangereuse et à la nécessité d'en réduire l'usage abusif.

44

In a variation on the theme of property and civil rights, the opponents of the 1995 gun control law argue that ordinary guns, like rifles and shotguns, are common property, not dangerous property. Ordinary firearms are different, they argue, from the automatic weapons and handguns that Parliament has regulated in the past. Ordinary guns are used mainly for lawful purposes in hunting, trapping and ranching. Automatic weapons and handguns, by contrast, have few uses outside crime or war. The fact that Parliament has the right under the criminal law power to control automatic weapons and handguns does not, they argue, mean that Parliament has the right to regulate ordinary guns.

45

The difficulty with this argument is that while ordinary guns are often used for lawful purposes, they are also used for crime and suicide, and cause accidental death and injury. Guns cannot be divided neatly into two categories — those that are dangerous and those that are not dangerous. All guns are capable of being used in crime. All guns are capable of killing and maiming. It follows that all guns pose a threat to public safety. As such, their control falls within the criminal law power.

46

In a further variation on this argument, the provinces of Ontario and Saskatchewan submitted that even if the licensing provisions of the law were valid criminal legislation, the registration provisions are mainly provincial property legislation and should be severed and struck out. The argument is that the registration portions of the Act simply amount to regulation, with little connection to the public safety purpose advanced by the federal government to justify the Act as a whole. Conrad J.A. agreed with this argument, finding that although the Act “cleverly intertwines” the licensing and registration provisions through “clever packaging”, the registration provisions could be severed from the gun control law. As proof, she

Toujours sur le thème de la propriété et des droits civils, les opposants à la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu prétendent que les armes à feu ordinaires, comme les carabines et les fusils de chasse, sont des biens ordinaires et non pas des biens dangereux. Selon eux, les armes à feu ordinaires sont différentes des armes automatiques et des armes de poing, que le Parlement réglementait déjà. Les armes à feu ordinaires servent principalement aux fins légitimes de la chasse, du piégeage et de l'élevage. Par opposition, les armes automatiques et les armes de poing ont peu d'usages autres que le crime et la guerre. On soutient que le fait que le Parlement ait le droit, en vertu de sa compétence en matière criminelle, de contrôler les armes automatiques et les armes de poing ne signifie pas qu'il a le droit de réglementer les armes à feu ordinaires.

La faiblesse de cet argument tient à ce que même si les armes à feu ordinaires sont souvent utilisées à des fins licites, elles le sont également pour le crime et le suicide, et elles causent des morts et des blessures accidentelles. On ne peut pas diviser clairement les armes à feu en deux catégories — celles qui sont dangereuses et celles qui ne le sont pas. Toutes les armes à feu sont susceptibles d'utilisation criminelle. Elles sont toutes susceptibles de tuer et de mutiler. Toutes les armes à feu sont donc une menace pour la sécurité publique. À ce titre, leur contrôle relève de la compétence en matière criminelle.

Dans une autre variante de cet argument, les provinces de l'Ontario et de la Saskatchewan ont soutenu que même si les dispositions de la loi relatives aux permis étaient des dispositions valides de droit criminel, les dispositions relatives à l'enregistrement relevaient essentiellement de la compétence provinciale en matière de propriété et devraient être retranchées et annulées. L'argument est que les dispositions de la Loi relatives à l'enregistrement sont une simple réglementation ayant un lien ténu avec les fins de sécurité publique invoquées par le gouvernement fédéral pour justifier l'ensemble de la Loi. Le juge Conrad était d'accord avec cet argument, et a conclu que, même si la Loi [TRADUCTION] «lie habilement» dans un

pointed to the fact that the pre-existing firearms acquisition certificate scheme, governing prohibited and restricted arms, applied to ordinary firearms without being connected to a registration system.

We are not persuaded that the registration provisions can be severed from the rest of the Act, nor that they fail to serve Parliament's purpose in promoting public safety. The licensing provisions require everyone who possesses a gun to be licensed. The registration provisions require all guns to be registered. The combination of the two parts of the scheme is intended to ensure that when a firearm is transferred from one person to another, the recipient is licensed. Absent a registration system, this would be impossible to ascertain. If a gun is found in the possession of an unlicensed person, the registration system permits the government to determine where the gun originated. With a registration scheme in place, licensed owners can be held responsible for the transfer of their weapons. The registration system is also part of the general scheme of the law in reducing misuse. If someone is found guilty of a crime involving violence, or is prohibited from possessing a weapon, the registration scheme is expected to assist the police in determining whether the offender actually owns any guns and in confiscating them. The registration scheme is also intended to reduce smuggling and the illegal trade in guns. These interconnections demonstrate that the registration and licensing portions of the *Firearms Act* are both tightly linked to Parliament's goal in promoting safety by reducing the misuse of any and all firearms. Both portions are integral and necessary to the operation of the scheme. The government is not prevented from improving the system because the pre-existing firearms acquisition certificate system was not connected to a registration system. Moreover, prior to this Act, the federal government had a registration system for handguns. It now seeks to extend it to all guns. Contrary to the suggestions of

«emballage astucieux» les dispositions relatives aux permis et les dispositions relatives à l'enregistrement, les dispositions relatives à l'enregistrement pouvaient être retranchées de la loi sur le contrôle des armes à feu. La preuve en était, selon elle, que le régime antérieur de certificats d'acquisition, qui régissait les armes prohibées et les armes à autorisation restreinte, s'appliquait aux armes à feu ordinaires sans être lié à un système d'enregistrement.

Nous ne sommes pas convaincus que les dispositions relatives à l'enregistrement peuvent être retranchées de la Loi, ni qu'elles ne servent pas l'objet de sécurité publique poursuivi par le Parlement. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à feu à obtenir un permis. Les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. La combinaison des deux parties du régime vise à assurer que, lorsqu'une arme à feu change de propriétaire, le nouveau propriétaire ait un permis. Sans système d'enregistrement, cela serait impossible à vérifier. Si une arme à feu est trouvée en la possession d'une personne sans permis, le système d'enregistrement permet au gouvernement d'en déterminer la provenance. Avec un régime d'enregistrement en place, les propriétaires détenant un permis peuvent être tenus responsables de la cession de leurs armes. Le système d'enregistrement vise aussi, comme l'ensemble de la loi, à réduire l'usage abusif. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un crime de violence ou qu'il lui est interdit de posséder une arme, le régime d'enregistrement est censé aider la police à déterminer si le contrevenant possède en fait une arme à feu et à la confisquer. Le régime d'enregistrement vise également à réduire la contrebande et le commerce illégal des armes à feu. Ces liens multiples démontrent que les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives à l'enregistrement et aux permis sont tous deux étroitement liées au but visé par le Parlement, soit la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories de dispositions sont partie intégrante et nécessaire du régime. Le fait que le régime antérieur de certificats d'acquisition n'était pas assorti d'un système d'enregistrement n'em-

Conrad J.A., no improper purpose in including registration in the scheme has been demonstrated.

pêche pas le gouvernement d'améliorer le système. De plus, avant l'adoption de la Loi, le gouvernement fédéral avait un système d'enregistrement pour les armes de poing. Il cherche maintenant à l'étendre à toutes les armes à feu. Contrairement à ce qu'a indiqué le juge Conrad, aucune fin inappropriée n'a été démontrée relativement à l'inclusion de l'enregistrement dans le régime.

(3) Undue Intrusion into Provincial Powers?

(3) Un empiètement indu sur les pouvoirs des provinces?

48

In a related argument, Alberta and the provincial interveners submit that this law inappropriately trenches on provincial powers and that upholding it as criminal law will upset the balance of federalism. In support of its submission, Alberta cites the work of D. M. Beatty, who suggests applying considerations of rationality and proportionality from the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* s. 1 cases to questions of legislative competence: *Constitutional Law in Theory and Practice* (1995). It seems far from clear to us that it would be helpful to apply the technique of weighing benefits and detriments used in s. 1 jurisprudence to the quite different exercise of defining the scope of the powers set out in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. This said, however, it is beyond debate that an appropriate balance must be maintained between the federal and provincial heads of power. A federal state depends for its very existence on a just and workable balance between the central and provincial levels of government, as this Court affirmed in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; see also *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, *supra*. The courts, critically aware of the need to maintain this balance, have not hesitated to strike down legislation that does not conform with the requirements of the criminal law: see *Boggs*, *supra*, and the *Margarine Reference*, *supra*. The question is not whether such a balance is necessary, but whether the 1995 gun control law upsets that balance.

Dans un argument connexe, l'Alberta et les intervenants provinciaux soutiennent que la loi empiète indûment sur les pouvoirs des provinces et que la confirmation qu'elle relève du droit criminel rompra l'équilibre du fédéralisme. À l'appui de son argument, l'Alberta cite l'ouvrage de D. M. Beatty, qui propose d'appliquer aux questions de compétences législatives les considérations de rationalité et de proportionnalité issues des arrêts portant sur l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés: Constitutional Law in Theory and Practice* (1995). Il est loin d'être évident qu'il serait utile d'appliquer la technique de pondération des avantages et des inconvénients utilisée dans la jurisprudence relative à l'article premier à cet exercice très différent qu'est la définition de la portée des chefs de compétence établis par les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ceci dit, il est toutefois incontestable que l'équilibre approprié doit être maintenu entre les chefs de compétence fédéraux et provinciaux. L'existence même d'un État fédéral dépend de la présence d'un équilibre juste et fonctionnel entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, comme notre Cour l'a affirmé dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; voir également *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, précité. Les tribunaux, très conscients de la nécessité de préserver cet équilibre, n'ont pas hésité à annuler des dispositions législatives non conformes aux exigences du droit criminel: *Boggs* et *Renvoi sur la margarine*, précités. La question n'est pas de savoir si cet équilibre est nécessaire, mais si la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu rompt l'équilibre.

The argument that the 1995 gun control law upsets the balance of Confederation may be seen as an argument that, viewed in terms of its effects, the law does not in pith and substance relate to public safety under the federal criminal law power but rather to the provincial power over property and civil rights. Put simply, the issue is whether the law is mainly in relation to criminal law. If it is, incidental effects in the provincial sphere are constitutionally irrelevant: see, e.g., *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)*, [1998] 3 S.C.R. 3, and *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85. On the other hand, if the effects of the law, considered with its purpose, go so far as to establish that it is mainly a law in relation to property and civil rights, then the law is *ultra vires* the federal government. In summary, the question is whether the “provincial” effects are incidental, in which case they are constitutionally irrelevant, or whether they are so substantial that they show that the law is mainly, or “in pith and substance”, the regulation of property and civil rights.

In our view, Alberta and the provinces have not established that the effects of the law on provincial matters are more than incidental. First, the mere fact that guns are property does not suffice to show that a gun control law is in pith and substance a provincial matter. Exercises of the criminal law power often affect property and civil rights to some degree: *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368 (P.C.). Such effects are almost unavoidable, as many aspects of the criminal law deal with property and its ownership. The fact that such effects are common does not lessen the need to examine them. It does suggest, however, that we cannot draw sharp lines between criminal law and property and civil rights. Food, drugs and obscene materials are all items of property and are all legitimate subjects of criminal laws. In order to determine the proper classification of this law, then, we must go beyond the simplistic proposition that

49

L’argument que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu rompt l’équilibre de la Confédération peut être considéré comme un argument selon lequel le caractère véritable de la loi, vu ses effets, n’a pas trait à la sécurité publique et donc à la compétence fédérale en matière criminelle, mais relève plutôt de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. En termes simples, la question est de savoir si la loi est principalement relative au droit criminel. Si elle l’est, ses effets secondaires touchant des domaines de compétence provinciale ne sont pas pertinents sur le plan constitutionnel: voir, p. ex., *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3, et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85. En revanche, si les effets de la loi, compte tenu de son objet, sont suffisants pour établir qu’elle vise principalement la propriété et les droits civils, elle excède la compétence du gouvernement fédéral. En résumé, la question est de savoir si les effets «provinciaux» sont secondaires, auquel cas ils ne sont pas pertinents du point de vue constitutionnel, ou s’ils sont tellement importants qu’ils indiquent bien que la loi est principalement, ou de par son «caractère véritable», une réglementation de la propriété et des droits civils.

50

Nous estimons que l’Alberta et les provinces n’ont pas démontré que les effets de la loi sur les matières provinciales étaient plus que secondaires. Premièrement, le simple fait que les armes à feu sont des biens ne suffit pas pour démontrer que, de par son caractère véritable, une loi sur le contrôle des armes à feu relève d’une matière provinciale. L’exercice de la compétence en matière criminelle touche souvent, et à divers degrés, la propriété et les droits civils: *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368 (C.P.). De tels effets sont presque inévitables, puisque de nombreux aspects du droit criminel ont trait aux biens et à leur propriété. Le fait que ces effets sont habituels n’atténue pas la nécessité de les examiner. Cela indique toutefois que nous ne pouvons pas tracer une ligne bien définie entre le droit criminel et la propriété et les droits civils. Les aliments, les drogues et le matériel pornographique sont tous des objets de propriété et

guns are property and thus any federal regulation of firearms is *prima facie* unconstitutional.

51 Second, the Act does not significantly hinder the ability of the provinces to regulate the property and civil rights aspects of guns. Most provinces already have regulations dealing with hunting, discharge within municipal boundaries, and other aspects of firearm use, and these are legitimate subjects of provincial regulation: see *R. v. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195 (N.B.C.A.), aff'd [1984] 1 S.C.R. 266. The Act does not affect these laws.

52 Third, the most important jurisdictional effect of this law is its elimination of the ability of the provinces to not have any regulations on the ownership of ordinary firearms. The provinces argue that it is in their power to choose whether or not to have such a law. By taking over the field, the federal government has deprived the provinces of that choice. Assuming (without deciding) that the provincial legislatures would have the jurisdiction to enact a law in relation to the property aspects of ordinary firearms, this does not prevent Parliament from addressing the safety aspects of ordinary firearms. The double aspect doctrine permits both levels of government to legislate in one jurisdictional field for two different purposes: *Egan, supra*.

53 Fourth, as discussed above, this law does not precipitate the federal government's entry into a new field. Gun control has been the subject of federal law since Confederation. This law does not allow the federal government to significantly expand its jurisdictional powers to the detriment of the provinces. There is no colourable intrusion into provincial jurisdiction, either in the sense that Parliament has an improper motive or that it is taking over provincial powers under the guise of the criminal law. While we are sensitive to the concern of the provincial governments that the federal jurisdiction over criminal law not be permitted such an

sont tous légitimement des objets du droit criminel. Pour déterminer la qualification de la Loi, nous devons donc aller au-delà de la proposition simpliste que les armes à feu sont des biens et que, par conséquent, toute réglementation fédérale des armes à feu est inconstitutionnelle à première vue.

Deuxièmement, la Loi ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu. La plupart des provinces réglementent déjà la chasse, le tir dans les municipalités ainsi que d'autres aspects de l'usage des armes à feu, et ces activités sont légitimement l'objet de réglementation provinciale: *R. c. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195 (C.A.N.-B.), conf. par [1984] 1 R.C.S. 266. La Loi n'a aucun effet sur ces dispositions.

Troisièmement, l'effet le plus important de cette loi, en matière de compétence, est l'élimination de la possibilité pour les provinces de ne pas réglementer la propriété des armes à feu ordinaires. Les provinces prétendent qu'elles ont le droit de choisir d'adopter ou non une loi de cette nature. En envahissant ce champ, le gouvernement fédéral a privé les provinces de ce choix. À supposer (sans le décider) que les législatures provinciales aient le pouvoir d'adopter une loi sur les aspects relatifs à la propriété des armes à feu ordinaires, cela n'empêche pas le Parlement d'en réglementer les aspects relatifs à la sécurité. La théorie du double aspect permet aux deux ordres de gouvernement de légiférer dans un même domaine de compétence à des fins différentes: *Egan, précité*.

Quatrièmement, comme nous le disons plus haut, cette loi n'entraîne pas le gouvernement fédéral dans un nouveau domaine. Le contrôle des armes à feu fait l'objet du droit fédéral depuis la Confédération. Cette loi ne permet pas au gouvernement fédéral d'étendre ses pouvoirs de façon importante au détriment des provinces. Il n'y a aucun empiètement déguisé dans les domaines provinciaux, ni dans le sens que le Parlement a agi pour un motif inapproprié ni dans le sens qu'il s'approprie des pouvoirs provinciaux sous le couvert du droit criminel. Nous sommes sensibles à la crainte des gouvernements provinciaux qu'on

unlimited scope that it erodes the constitutional balance of powers, we do not believe that this legislation poses such a threat.

(4) Is Moral Content Required?

Yet another argument is that the ownership of guns is not criminal law because it is not immoral to own an ordinary firearm. There are two difficulties with this argument. The first is that while the ownership of ordinary firearms is not in itself regarded by most Canadians as immoral, the problems associated with the misuse of firearms are firmly grounded in morality. Firearms may be misused to take human life and to assist in other immoral acts, like theft and terrorism. Preventing such misuse can be seen as an attempt to curb immoral acts. Viewed thus, gun control is directed at a moral evil.

The second difficulty with the argument is that the criminal law is not confined to prohibiting immoral acts: see *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.). While most criminal conduct is also regarded as immoral, Parliament can use the criminal law to prohibit activities which have little relation to public morality. For instance, the criminal law has been used to prohibit certain restrictions on market competition: see *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, *supra*. Therefore, even if gun control did not involve morality, it could still fall under the federal criminal law power.

(5) Other Concerns

We recognize the concerns of northern, rural and aboriginal Canadians who fear that this law does not address their particular needs. They argue that it discriminates against them and violates treaty rights, and express concerns about their ability to access the scheme, which may be adminis-

trée à la compétence fédérale en matière criminelle une portée si grande qu'elle porterait atteinte à l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, mais nous ne pensons pas que cette loi comporte ce risque.

(4) Un contenu moral est-il requis?

Un autre argument dit que la propriété des armes à feu ne relève pas du droit criminel parce qu'il n'est pas immoral de posséder une arme à feu ordinaire. Cet argument a deux failles. La première est que, même si la propriété d'une arme à feu ordinaire n'est pas considérée immorale en soi par la plupart des Canadiens, les problèmes découlant de l'usage abusif des armes à feu sont étroitement liés à la moralité. Les armes à feu peuvent servir à tuer et à faciliter la perpétration d'autres actes immoraux, comme le vol et le terrorisme. La prévention d'un tel usage abusif peut être interprétée comme une tentative d'enrayer des actes immoraux. De ce point de vue, le contrôle des armes à feu vise donc un mal moral.

La deuxième faille est que le droit criminel ne se limite pas à interdire les actes immoraux: voir *Proprietary Articles Trade Association c. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.). Bien que la plupart des activités criminelles soient également considérées comme immorales, le Parlement peut utiliser le droit criminel pour interdire des activités peu liées à la moralité publique. Par exemple, le droit criminel a été utilisé pour interdire certaines restrictions à la libre concurrence: voir *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, précité. Par conséquent, même si le contrôle des armes à feu ne comportait pas d'aspect moral, il pourrait néanmoins relever de la compétence fédérale en matière de droit criminel.

(5) Autres préoccupations

Nous sommes conscients des préoccupations des Canadiens des régions nordiques et rurales et de celles des Canadiens autochtones qui craignent que cette loi ne tienne pas compte de leurs besoins particuliers. Ils prétendent que cette loi est discriminatoire à leur endroit et qu'elle porte atteinte aux

54

55

56

tered from a great distance. These apprehensions are genuine, but they do not go to the question before us — Parliament's jurisdiction to enact this law. Whether a law could have been designed better or whether the federal government should have engaged in more consultation before enacting the law has no bearing on the division of powers analysis applied by this Court. If the law violates a treaty or a provision of the *Charter*, those affected can bring their claims to Parliament or the courts in a separate case. The reference questions, and hence this judgment, are restricted to the issue of the division of powers.

57

We also appreciate the concern of those who oppose this Act on the basis that it may not be effective or it may be too expensive. Criminals will not register their guns, Alberta argued. The only real effect of the law, it is suggested, is to burden law-abiding farmers and hunters with red tape. These concerns were properly directed to and considered by Parliament; they cannot affect the Court's decision. The efficacy of a law, or lack thereof, is not relevant to Parliament's ability to enact it under the division of powers analysis. Furthermore, the federal government points out that it is not only career criminals who are capable of misusing guns. Domestic violence often involves people who have no prior criminal record. Crimes are committed by first-time offenders. Finally, accidents and suicides occur in the homes of law-abiding people, and guns are stolen from their homes. By requiring everyone to register their guns, Parliament seeks to reduce misuse by everyone and curtail the ability of criminals to acquire firearms. Where criminals have acquired guns and used them in the commission of offences, the registration system seeks to make those guns more traceable. The cost of the program, another criti-

droits issus de traités, et ils s'inquiètent des possibilités d'accès à un régime qui pourrait être administré d'un endroit très lointain. Ces appréhensions sont sincères, mais elles ne concernent pas la question dont nous sommes saisis — la compétence du Parlement pour adopter cette loi. La question de savoir si une loi aurait pu être mieux conçue ou si le gouvernement fédéral aurait dû consulter davantage avant de l'adopter n'est pas pertinente dans l'analyse du partage des pouvoirs effectuée par notre Cour. Si la loi contrevient à un traité ou à une disposition de la *Charte*, ceux qui sont touchés peuvent s'adresser au Parlement ou aux tribunaux dans une affaire distincte. Les questions du renvoi et, par conséquent, la présente décision, se limitent à la question du partage des pouvoirs.

Nous sommes également conscients des préoccupations de ceux qui s'opposent à la Loi parce qu'elle peut se révéler inefficace ou trop coûteuse. L'Alberta a fait valoir que les criminels ne feraient pas enregistrer leurs armes. On prétend que le seul effet réel de la loi est d'imposer de la paperasserie à des agriculteurs et des chasseurs respectueux de la loi. Ces préoccupations ont été dûment soumises au Parlement et examinées par lui; elles ne peuvent avoir aucune incidence sur la décision de notre Cour. L'efficacité ou le manque d'efficacité d'une loi n'est pas pertinent pour déterminer si le Parlement a le pouvoir de l'adopter en vertu de l'analyse relative au partage des pouvoirs. En outre, le gouvernement fédéral souligne que les criminels professionnels ne sont pas les seuls à pouvoir faire un usage abusif des armes à feu. La violence familiale est souvent le fait de personnes qui n'ont pas d'antécédents judiciaires. Des crimes sont commis par des personnes qui n'ont jamais commis d'infraction auparavant. Enfin, des accidents, des suicides et des vols d'armes à feu se produisent chez des personnes respectueuses de la loi. En imposant à tous l'enregistrement des armes à feu, le Parlement cherche à réduire leur usage abusif par quiconque de même que la capacité des criminels d'acquérir des armes à feu. Le système d'enregistrement cherche à faciliter la localisation des armes à feu acquises et utilisées par des criminels. Le coût du programme, une autre critique

cism of the law, is equally irrelevant to our constitutional analysis.

VI. Conclusion

We conclude that the impugned sections of the *Firearms Act* contain prohibitions and penalties in support of a valid criminal law purpose. The legislation is in relation to criminal law pursuant to s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* and hence *intra vires* Parliament. It is not regulatory legislation and it does not take the federal government so far into provincial territory that the balance of federalism is threatened or the jurisdictional powers of the provinces are unduly impaired.

Having determined that the legislation constitutes a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law, it is unnecessary to consider whether the legislation can also be justified as an exercise of its peace, order and good government power.

We would dismiss the appeal. The licensing and registration provisions in the *Firearms Act* do not constitute an infringement of the jurisdiction of the Legislature of Alberta with respect to the regulation of property and civil rights pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. The Act is a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law pursuant to s. 91(27).

The answers to the reference questions are as follows:

Question 2:

(1) No.

(2) No.

Question 3:

(1) No.

(2) No.

dirigée contre la loi, est également sans pertinence dans notre analyse constitutionnelle.

VI. Conclusion

Nous concluons que les dispositions contestées de la *Loi sur les armes à feu* prévoient des interdictions et des sanctions à l'appui d'un objet valide de droit criminel. Cette loi se rapporte au droit criminel et, conformément au par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relève de la compétence du Parlement. Cette loi n'est pas de nature réglementaire et elle ne pousse pas le gouvernement fédéral si loin dans le domaine réservé aux provinces que l'équilibre du fédéralisme en est rompu ou qu'il y a empiètement indu sur les domaines de compétence des provinces.

Étant donné que nous avons conclu que la loi constituait un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel, il est inutile de déterminer si la loi peut également être justifiée en tant qu'exercice de sa compétence relativement à la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi. Les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement ne constituent pas une atteinte à la compétence de la législature de l'Alberta en matière de propriété et de droits civils qui est conférée par le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'adoption de la Loi est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel qui est conférée par le par. 91(27).

Les réponses aux questions du renvoi sont les suivantes:

Question 2:

(1) Non.

(2) Non.

Question 3:

(1) Non.

(2) Non.

58

59

60

61

Appendix A — The Reference Questions

The Reference was initiated by Her Majesty the Queen in Right of Alberta on September 26, 1996 by Order in Council 461/96. The Lieutenant Governor in Council referred four specific questions to the Court (under headings 2 and 3):

1. For purposes of these questions,
 - (a) “*Firearms Act*” means the *Firearms Act*, chapter 39 of the Statutes of Canada, 1995;
 - (b) “ordinary firearm” means “firearm”, as defined in section 2 of the *Criminal Code* (Canada), as amended by section 138 of the *Firearms Act*, except that it does not include a “prohibited firearm” or a “restricted firearm” as those terms are defined in section 84 of the *Criminal Code* (Canada), as enacted by section 139 of the *Firearms Act*;
 - (c) “licensing provisions” means those portions of the *Firearms Act* relating to the mandatory regime of licensing for those persons who own or possess or wish to own or possess an ordinary firearm, including, without limitation, sections 5 to 10, 54, 55, 56, 58, 61, 64, 67, 68 and 70, and the related enforcement provisions of the *Criminal Code* (Canada), as enacted by section 139 of the *Firearms Act*;
 - (d) “Registration provisions” means those portions of the *Firearms Act* relating to the mandatory regime of registration for an ordinary firearm, including, without limitation, sections 13 to 16, 54, 60, 61, 66, 69, 71, 82 to 94, 112 and 115, and the related enforcement provisions of the *Criminal Code* (Canada), as enacted by section 139 of the *Firearms Act*.

2. (1) Do the licensing provisions, insofar as they relate to an ordinary firearm, constitute an infringement of the jurisdiction of the Legislature of Alberta with respect to the regulation of property and civil rights pursuant to subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*?

- (2) If the answer to the question posed in subsection (1) is “yes”, are the licensing provisions ultra vires the Parliament of Canada insofar as they regulate the possession or ownership of an ordinary firearm?

Appendice A — Les questions du renvoi

Le renvoi a été soumis par Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta le 26 septembre 1996 au moyen du décret 461/96. Le lieutenant gouverneur en conseil a déferé quatre questions précises à la Cour (sous les numéros 2 et 3):

[TRADUCTION]

1. Les définitions qui suivent s'appliquent aux présentes questions:
 - a) «*Loi sur les armes à feu*» s'entend de la *Loi sur les armes à feu*, chapitre 39 des Lois du Canada, 1995;
 - b) «arme à feu ordinaire» s'entend de l'«arme à feu» définie à l'art. 2 du *Code criminel* du Canada, modifié par l'art. 138 de la *Loi sur les armes à feu*, à l'exclusion de l'«arme à feu prohibée» et de l'«arme à feu à autorisation restreinte», définies à l'art. 84 du *Code criminel* du Canada édicté par l'art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*;
 - c) «dispositions relatives à la délivrance des permis» s'entendent des parties de la *Loi sur les armes à feu* relatives au régime de délivrance des permis obligatoires qui est applicable aux propriétaires ou aux possesseurs d'armes à feu ordinaires ou à ceux qui veulent le devenir, et notamment, des art. 5 à 10, 54, 55, 56, 58, 61, 64, 67, 68 et 70, ainsi que des dispositions d'application connexes du *Code criminel* du Canada édictées par l'art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*;
 - d) «dispositions relatives à l'enregistrement» s'entendent des parties de la *Loi sur les armes à feu* relatives au régime d'enregistrement obligatoire des armes à feu ordinaires, et notamment, des art. 13 à 16, 54, 60, 61, 66, 69, 71, 82 à 94, 112 et 115, ainsi que des dispositions d'application connexes du *Code criminel* du Canada édictées par l'art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*.

2. (1) Dans la mesure où elles se rapportent aux armes à feu ordinaires, les dispositions relatives à la délivrance des permis empiètent-elles sur la compétence en matière de propriété et de droits civils que le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère à la législature de l'Alberta?

- (2) Si la réponse donnée à la question posée au paragraphe (1) est affirmative, les dispositions relatives à la délivrance des permis excèdent-elles la compétence du Parlement du Canada dans la mesure où elles réglementent la possession ou la propriété des armes à feu ordinaires?

3. (1) Do the registration provisions, as they relate to an ordinary firearm, constitute an infringement of the jurisdiction of the Legislature of Alberta with respect to the regulation of property and civil rights pursuant to subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*?

(2) If the answer to the question posed in subsection (1) is “yes”, are the registration provisions ultra vires the Parliament of Canada insofar as they require registration of an ordinary firearm?

Appendix B — The Legislation

This is the version of the *Firearms Act* as assented to, and as referred to the Alberta Court of appeal by Order in Council 461/96. It does not take into account any amendments to the Act.

5. (1) A person is not eligible to hold a licence if it is desirable, in the interests of the safety of that or any other person, that the person not possess a firearm, a cross-bow, a prohibited weapon, a restricted weapon, a prohibited device, ammunition or prohibited ammunition.

(2) In determining whether a person is eligible to hold a licence under subsection (1), a chief firearms officer or, on a reference under section 74, a provincial court judge shall have regard to whether the person, within the previous five years,

(a) has been convicted or discharged under section 736 of the *Criminal Code* of

(i) an offence in the commission of which violence against another person was used, threatened or attempted,

(ii) an offence under this Act or Part III of the *Criminal Code*,

(iii) an offence under section 264 of the *Criminal Code* (criminal harassment), or

(iv) an offence relating to the contravention of subsection 39(1) or (2) or 48(1) or (2) of the *Food and Drugs Act* or subsection 4(1) or (2) or 5(1) of the *Narcotic Control Act*;

(b) has been treated for a mental illness, whether in a hospital, mental institute, psychiatric clinic or otherwise and whether or not the person was confined to such a hospital, institute or clinic, that was associated with violence or threatened or attempted violence on the part of the person against any person; or

3. (1) Les dispositions relatives à l'enregistrement applicables aux armes à feu ordinaires empiètent-elles sur la compétence en matière de propriété et de droits civils que le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère à la législature de l'Alberta?

(2) Si la réponse donnée à la question posée au paragraphe (1) est affirmative, les dispositions relatives à l'enregistrement excèdent-elles la compétence du Parlement du Canada dans la mesure où elles exigent l'enregistrement des armes à feu ordinaires?

Appendice B — Les dispositions législatives

Le texte qui suit est la version de la *Loi sur les armes à feu* telle que déferée à la Cour d'appel de l'Alberta par le décret 461/96 et ne contient pas les modifications qui ont pu y être apportées depuis.

5. (1) Le permis ne peut être délivré lorsqu'il est souhaitable, pour sa sécurité ou celle d'autrui, que le demandeur n'ait pas en sa possession une arme à feu, une arbalète, une arme prohibée, une arme à autorisation restreinte, un dispositif prohibé, des munitions ou des munitions prohibées.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), le contrôleur des armes à feu ou, dans le cas d'un renvoi prévu à l'article 74, le juge de la cour provinciale tient compte, pour les cinq ans précédant la date de la demande, des éléments suivants:

a) le demandeur a été déclaré coupable ou absous en application de l'article 736 du *Code criminel* d'une des infractions suivantes:

(i) une infraction commise avec usage, tentative ou menace de violence contre autrui,

(ii) une infraction à la présente loi ou à la partie III du *Code criminel*,

(iii) une infraction à l'article 264 du *Code criminel* (harcèlement criminel),

(iv) une infraction aux paragraphes 39(1) ou (2) ou 48(1) ou (2) de la *Loi sur les aliments et drogues* ou aux paragraphes 4(1) ou (2) ou 5(1) de la *Loi sur les stupéfiants*;

b) qu'il ait été interné ou non, il a été traité, notamment dans un hôpital, un institut pour malades mentaux ou une clinique psychiatrique, pour une maladie mentale caractérisée par la menace, la tentative ou l'usage de violence contre lui-même ou autrui;

(c) has a history of behaviour that includes violence or threatened or attempted violence on the part of the person against any person.

(3) Notwithstanding subsection (2), in determining whether a non-resident who is eighteen years old or older and by or on behalf of whom an application is made for a sixty-day licence authorizing the non-resident to possess firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms is eligible to hold a licence under subsection (1), a chief firearms officer or, on a reference under section 74, a provincial court judge may but need not have regard to the criteria described in subsection (2).

6. (1) A person is eligible to hold a licence only if the person is not prohibited by a prohibition order from possessing any firearm, cross-bow, prohibited weapon, restricted weapon, prohibited device or prohibited ammunition.

(2) Subsection (1) is subject to any order made under section 113 of the *Criminal Code* (lifting of prohibition order for sustenance or employment).

7. (1) An individual is eligible to hold a licence only if the individual

(a) successfully completes the Canadian Firearms Safety Course, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and passes the tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that Course;

(b) except in the case of an individual who is less than eighteen years old, passes the tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that Course;

(c) successfully completed, before January 1, 1995, a course that the attorney general of the province in which the course was given had, during the period beginning on January 1, 1993 and ending on December 31, 1994, approved for the purposes of section 106 of the former Act; or

(d) passed, before January 1, 1995, a test that the attorney general of the province in which the test was administered had, during the period beginning on January 1, 1993 and ending on December 31, 1994, approved for the purposes of section 106 of the former Act.

(2) An individual is eligible to hold a licence authorizing the individual to possess restricted firearms only if the individual

e) l'historique de son comportement atteste la menace, la tentative ou l'usage de violence contre lui-même ou autrui.

(3) Par dérogation au paragraphe (2), pour l'application du paragraphe (1) au non-résident âgé d'au moins dix-huit ans ayant déposé — ou fait déposer — une demande de permis de possession, pour une période de soixante jours, d'une arme à feu qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte, le contrôleur des armes à feu ou, dans le cas d'un renvoi prévu à l'article 74, le juge de la cour provinciale peut tenir compte des critères prévus au paragraphe (2), sans toutefois y être obligé.

6. (1) Le permis ne peut être délivré lorsqu'une ordonnance d'interdiction interdit au demandeur la possession d'une arme à feu, d'une arbalète, d'une arme prohibée, d'une arme à autorisation restreinte, d'un dispositif prohibé ou de munitions prohibées.

(2) Le paragraphe (1) s'applique compte tenu des ordonnances rendues sous le régime de l'article 113 du *Code criminel* (levée de l'interdiction).

7. (1) La délivrance d'un permis à un particulier est subordonnée à la réussite d'un des cours ou examens suivants:

a) le Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu, contrôlé par l'examen y afférent, dont est chargé un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;

b) sauf dans le cas d'un particulier âgé de moins de dix-huit ans, l'examen de contrôle de ce cours que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;

c) avant le 1^{er} janvier 1995, un cours agréé — au cours de la période commençant le 1^{er} janvier 1993 et se terminant le 31 décembre 1994 — par le procureur général de la province où il a eu lieu pour l'application de l'article 106 de la loi antérieure;

d) avant le 1^{er} janvier 1995, un examen agréé — au cours de la période commençant le 1^{er} janvier 1993 et se terminant le 31 décembre 1994 — par le procureur général de la province où il a eu lieu pour l'application de l'article 106 de la loi antérieure.

(2) La délivrance d'un permis de possession d'une arme à feu à autorisation restreinte à un particulier est subordonnée à la réussite:

- (a) successfully completes a restricted firearms safety course that is approved by the federal Minister, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and passes any tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that course; or
- (b) passes a restricted firearms safety test, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that is approved by the federal Minister.
- (3) An individual against whom a prohibition order was made
- (a) is eligible to hold a licence only if the individual has, after the expiration of the prohibition order,
- (i) successfully completed the Canadian Firearms Safety Course, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and
- (ii) passed the tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that Course; and
- (b) is eligible to hold a licence authorizing the individual to possess restricted firearms only if the individual has, after the expiration of the prohibition order,
- (i) successfully completed a restricted firearms safety course that is approved by the federal Minister, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and
- (ii) passed any tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that course.
- (4) Subsections (1) and (2) do not apply to an individual who
- (a) in the prescribed circumstances, has been certified by a chief firearms officer as meeting the prescribed criteria relating to the safe handling and use of firearms and the laws relating to firearms;
- (b) is less than eighteen years old and requires a firearm to hunt or trap in order to sustain himself or herself or his or her family;
- (c) on the commencement day, possessed one or more firearms and does not require a licence to acquire other firearms;
- (d) requires a licence merely to acquire cross-bows; or
- a) soit d'un cours sur la sécurité des armes à feu à autorisation restreinte, agréé par le ministre fédéral et contrôlé par un examen, dont est chargé un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;
- b) soit d'un examen sur la sécurité des armes à feu à autorisation restreinte, agréé par le ministre fédéral, que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu.
- (3) Le particulier qui est sous le coup d'une ordonnance d'interdiction peut devenir titulaire:
- a) d'un permis, s'il réussit, après l'expiration de celle-ci:
- (i) le Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu donné par un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu,
- (ii) les examens de contrôle de ce cours que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;
- b) d'un permis de possession d'une arme à feu à autorisation restreinte, s'il réussit, après l'expiration de celle-ci:
- (i) un cours sur la sécurité des armes à feu à autorisation restreinte, agréé par le ministre fédéral, donné par un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu,
- (ii) tout examen de contrôle de ce cours que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu.
- (4) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas, selon le cas, au particulier:
- a) dont la compétence en matière de législation sur les armes à feu et de règles de sécurité relatives à leur maniement et à leur usage a été certifiée conforme aux exigences réglementaires par le contrôleur des armes à feu dans les cas prévus par règlement;
- b) qui, âgé de moins de dix-huit ans, a besoin d'une arme à feu pour chasser, notamment à la trappe, afin de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille;
- c) qui, à la date de référence, possédait une ou plusieurs armes à feu et n'a pas besoin d'un permis pour acquérir d'autres armes à feu;
- d) qui n'a besoin d'un permis que pour acquérir une arbalète;

(e) is a non-resident who is eighteen years old or older and by or on behalf of whom an application is made for a sixty-day licence authorizing the non-resident to possess firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms.

(5) Subsection (3) does not apply to an individual in respect of whom an order is made under section 113 of the *Criminal Code* (lifting of prohibition order for sustenance or employment) and who is exempted by a chief firearms officer from the application of that subsection.

8. (1) An individual who is less than eighteen years old and who is otherwise eligible to hold a licence is not eligible to hold a licence except as provided in this section.

(2) An individual who is less than eighteen years old and who hunts or traps as a way of life is eligible to hold a licence if the individual needs to hunt or trap in order to sustain himself or herself or his or her family.

(3) An individual who is twelve years old or older but less than eighteen years old is eligible to hold a licence authorizing the individual to possess, in accordance with the conditions attached to the licence, a firearm for the purpose of target practice, hunting or instruction in the use of firearms or for the purpose of taking part in an organized competition.

(4) An individual who is less than eighteen years old is not eligible to hold a licence authorizing the individual to possess prohibited firearms or restricted firearms or to acquire firearms or cross-bows.

(5) An individual who is less than eighteen years old is eligible to hold a licence only if a parent or person who has custody of the individual has consented, in writing or in any other manner that is satisfactory to the chief firearms officer, to the issuance of the licence.

9. (1) A business is eligible to hold a licence authorizing a particular activity only if every person who stands in a prescribed relationship to the business is eligible under sections 5 and 6 to hold a licence authorizing that activity or the acquisition of restricted firearms.

(2) A business other than a carrier is eligible to hold a licence only if

e) qui est un non-résident âgé d'au moins dix-huit ans qui a déposé — ou fait déposer — une demande de permis l'autorisant à posséder, pour une période de soixante jours, une arme à feu qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte.

(5) Le paragraphe (3) ne s'applique pas au particulier qui est sous le coup d'une ordonnance rendue sous le régime de l'article 113 du *Code criminel* (levée de l'interdiction) et qui est exempté de l'application de ce paragraphe par le contrôleur des armes à feu.

8. (1) Le permis ne peut être délivré au particulier âgé de moins de dix-huit ans qui répond par ailleurs aux critères d'admissibilité que dans les cas prévus au présent article.

(2) Le permis peut lui être délivré, quand la chasse, notamment la trappe, constitue son mode de vie, s'il a besoin de chasser ainsi pour subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille.

(3) Peut lui être également délivré, s'il a au moins douze ans, le permis de possession d'une arme à feu, conformément aux conditions précisées, pour se livrer au tir à la cible ou à la chasse, pour s'entraîner au maniement des armes à feu ou pour participer à une compétition de tir organisée.

(4) Ne peut lui être délivré en aucun cas un permis l'autorisant soit à posséder une arme à feu prohibée ou une arme à feu à autorisation restreinte, soit à acquérir une arbalète ou des armes à feu.

(5) Dans tous les cas, le permis ne peut lui être délivré qu'avec le consentement — exprimé par écrit ou de toute autre manière que le contrôleur des armes à feu juge satisfaisante — de ses père ou mère ou de la personne qui en a la garde.

9. (1) Pour qu'un permis autorisant une activité en particulier puisse être délivré à une entreprise, il faut que toutes les personnes liées à l'entreprise de manière réglementaire répondent aux critères d'admissibilité prévus par les articles 5 et 6 relativement à l'activité ou à l'acquisition d'armes à feu à autorisation restreinte.

(2) Le permis peut être délivré à l'entreprise qui n'est pas un transporteur lorsque le contrôleur des armes à feu décide qu'il n'est pas nécessaire pour les particuliers liés à l'entreprise de manière réglementaire, ou pour ceux de ces particuliers qu'il désigne, de répondre aux exigences prévues à l'article 7.

(a) a chief firearms officer determines that no individual who stands in a prescribed relationship to the business need be eligible to hold a licence under section 7; or

(b) the individuals who stand in a prescribed relationship to the business and who are determined by a chief firearms officer to be the appropriate individuals to satisfy the requirements of section 7 are eligible to hold a licence under that section.

(3) A business other than a carrier is eligible to hold a licence only if every employee of the business who, in the course of duties of employment, handles or would handle firearms, prohibited weapons, restricted weapons, prohibited devices or prohibited ammunition is the holder of a licence authorizing the holder to acquire restricted firearms.

(4) In subsection (3), "firearm" does not include a partially manufactured barrelled weapon that, in its unfinished state, is not a barrelled weapon

(a) from which any shot, bullet or other projectile can be discharged; and

(b) that is capable of causing serious bodily injury or death to a person.

(5) Subsection (1) does not apply in respect of a person who stands in a prescribed relationship to a business where a chief firearms officer determines that, in all the circumstances, the business should not be ineligible to hold a licence merely because of that person's ineligibility.

(6) Subsection (3) does not apply in respect of an employee of a museum

(a) who, in the course of duties of employment, handles or would handle only firearms that are designed or intended to exactly resemble, or to resemble with near precision, antique firearms, and who has been trained to handle or use such a firearm; or

(b) who is designated, by name, by a provincial minister.

10. Sections 5, 6 and 9 apply in respect of a carrier whose business includes the transportation of firearms,

(3) Pour qu'un permis autorisant une activité en particulier puisse être délivré à une entreprise — qui n'est pas un transporteur —, il faut que chaque employé de cette entreprise qui manie ou est susceptible de manier des armes à feu, des armes prohibées, des armes à autorisation restreinte, des dispositifs prohibés ou des munitions prohibées dans le cadre de ses fonctions soit titulaire d'un permis l'autorisant à acquérir des armes à feu à autorisation restreinte.

(4) Pour l'application du paragraphe (3), «arme à feu» exclut une arme partiellement fabriquée pourvue d'un canon qui, dans son état incomplet, n'est pas une arme pourvue d'un canon susceptible de tirer du plomb, des balles ou tout autre projectile et n'est pas capable d'infliger des lésions corporelles graves ou la mort à une personne.

(5) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux personnes liées à une entreprise de manière réglementaire lorsque le contrôleur des armes à feu décide qu'en tout état de cause l'entreprise peut être titulaire du permis même si l'une d'entre elles ne peut l'être.

(6) Le paragraphe (3) ne s'applique pas aux employés d'un musée dans chacun des cas suivants:

a) ils manient ou sont susceptibles de manier, dans le cadre de leurs fonctions, seulement des armes à feu conçues de façon à avoir l'apparence exacte d'une arme à feu historique — ou à la reproduire le plus fidèlement possible — ou auxquelles on a voulu donner cette apparence et ont reçu la formation pour le maniement et l'usage de telles armes;

b) ils sont nominalement désignés par le ministre provincial.

10. Les articles 5, 6 et 9 s'appliquent aux transporteurs se livrant à des activités, notamment de transport

prohibited weapons, restricted weapons, prohibited devices or prohibited ammunition from one province to any other province, or beyond the limits of a province, as if each reference in those sections to a chief firearms officer were a reference to the Registrar.

13. A person is not eligible to hold a registration certificate for a firearm unless the person holds a licence authorizing the person to possess that kind of firearm.

14. A registration certificate may be issued only for a firearm

- (a) that bears a serial number sufficient to distinguish it from other firearms; or
- (b) that is described in the prescribed manner.

15. A registration certificate may not be issued for a firearm that is owned by Her Majesty in right of Canada or a province or by a police force.

16. (1) A registration certificate for a firearm may be issued to only one person.

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a firearm for which a registration certificate referred to in section 127 was issued to more than one person.

54. (1) A licence, registration certificate or authorization may be issued only on application made in the prescribed form containing the prescribed information and accompanied by payment of the prescribed fees.

(2) An application for a licence, registration certificate or authorization must be made to

- (a) a chief firearms officer, in the case of a licence, an authorization to carry or an authorization to transport; or
- (b) the Registrar, in the case of a registration certificate, an authorization to export or an authorization to import.

(3) An individual who, on the commencement day, possesses one or more restricted firearms or one or more handguns referred to in subsection 12(6) (pre-February 14, 1995 handguns) must specify, in any application for a licence authorizing the individual to possess restricted firearms or handguns that are so referred to,

- (a) except in the case of a firearm described in paragraph (b), for which purpose described in section 28 the individual wishes to continue to possess restricted firearms or handguns that are so referred to; and

d'armes à feu, d'armes prohibées, d'armes à autorisation restreinte, de dispositifs prohibés ou de munitions prohibées reliant une province et une ou plusieurs autres provinces, ou débordant les limites d'une province, et, à cette fin, la mention du contrôleur des armes à feu vaut mention du directeur.

13. Le certificat d'enregistrement d'une arme à feu ne peut être délivré qu'au titulaire du permis autorisant la possession d'une telle arme à feu.

14. Le certificat d'enregistrement ne peut être délivré que pour une arme à feu qui:

- a) soit porte un numéro de série qui permet de la distinguer des autres armes à feu;
- b) soit encore est décrite de manière réglementaire.

15. Il n'est pas délivré de certificat d'enregistrement pour les armes à feu qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou aux forces policières.

16. (1) Le certificat d'enregistrement ne peut être délivré qu'à une seule personne.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'arme à feu pour laquelle le certificat d'enregistrement visé à l'article 127 a été délivré à plus d'une personne.

54. (1) La délivrance des permis, des autorisations et des certificats d'enregistrement est subordonnée au dépôt d'une demande en la forme et avec les renseignements réglementaires et à l'acquittement des droits réglementaires.

(2) La demande est adressée:

- a) au contrôleur des armes à feu, dans le cas des permis et des autorisations de port et de transport;
- b) au directeur, dans le cas des certificats d'enregistrement et des autorisations d'exportation et d'importation.

(3) Le particulier qui possède une ou plusieurs armes à feu à autorisation restreinte ou armes de poing visées au paragraphe 12(6) (armes de poing: 14 février 1995) à la date de référence est tenu de préciser dans toute demande de permis correspondante:

- a) sauf s'il s'agit d'une arme à feu visée à l'alinéa b), pour laquelle des fins, prévues à l'article 28, il désire continuer cette possession;

(b) for which of those firearms was a registration certificate under the former Act issued because they were relics, were of value as a curiosity or rarity or were valued as a memento, remembrance or souvenir.

55. (1) A chief firearms officer or the Registrar may require an applicant for a licence or authorization to submit such information, in addition to that included in the application, as may reasonably be regarded as relevant for the purpose of determining whether the applicant is eligible to hold the licence or authorization.

(2) Without restricting the scope of the inquiries that may be made with respect to an application for a licence, a chief firearms officer may conduct an investigation of the applicant, which may consist of interviews with neighbours, community workers, social workers, individuals who work or live with the applicant, spouse, former spouse, dependants or whomever in the opinion of the chief firearms officer may provide information pertaining to whether the applicant is eligible under section 5 to hold a licence.

56. (1) A chief firearms officer is responsible for issuing licences.

(2) Only one licence may be issued to any one individual.

(3) A business other than a carrier requires a separate licence for each place where the business is carried on.

58. (1) A chief firearms officer who issues a licence, an authorization to carry or an authorization to transport may attach any reasonable condition to it that the chief firearms officer considers desirable in the particular circumstances and in the interests of the safety of the holder or any other person.

(2) Before attaching a condition to a licence that is to be issued to an individual who is less than eighteen years old and who is not eligible to hold a licence under subsection 8(2) (minors hunting as a way of life), a chief firearms officer must consult with a parent or person who has custody of the individual.

(3) Before issuing a licence to an individual who is less than eighteen years old and who is not eligible to hold a licence under subsection 8(2) (minors hunting as a way of life), a chief firearms officer shall have a parent or person who has custody of the individual sign the licence, including any conditions attached to it.

b) pour lesquelles de ces armes à feu a été délivré le certificat d'enregistrement prévu par la loi antérieure parce qu'elles sont des antiquités ou avaient une valeur de curiosité, de rareté, de commémoration ou de simple souvenir.

55. (1) Le contrôleur des armes à feu ou le directeur peut exiger du demandeur d'un permis ou d'une autorisation tout renseignement supplémentaire normalement utile pour lui permettre de déterminer si celui-ci répond aux critères d'admissibilité au permis ou à l'autorisation.

(2) Sans que le présent paragraphe ait pour effet de restreindre le champ des vérifications pouvant être menées sur une demande de permis, le contrôleur des armes à feu peut procéder à une enquête pour déterminer si le demandeur peut être titulaire du permis prévu à l'article 5 et, à cette fin, interroger des voisins de celui-ci, des travailleurs communautaires, des travailleurs sociaux, toute personne qui travaille ou habite avec lui, son conjoint, un ex-conjoint, des membres de sa famille ou toute personne qu'il juge susceptible de lui communiquer des renseignements pertinents.

56. (1) Les permis sont délivrés par le contrôleur des armes à feu.

(2) Il ne peut être délivré qu'un seul permis à un particulier.

(3) Un permis est délivré pour chaque établissement où l'entreprise — qui n'est pas un transporteur — exerce ses activités.

58. (1) Le contrôleur des armes à feu peut assortir les permis et les autorisations de port et de transport des conditions qu'il estime souhaitables dans les circonstances et en vue de la sécurité de leur titulaire ou d'autrui.

(2) Avant d'y procéder dans le cas d'un particulier âgé de moins de dix-huit ans qui n'est pas admissible au permis prévu au paragraphe 8(2) (chasse de subsistance par les mineurs), il consulte ses père ou mère ou la personne qui en a la garde.

(3) Avant de délivrer un permis au particulier visé au paragraphe (2), le contrôleur des armes à feu veille à ce que le père ou la mère ou la personne qui en a la garde ait connaissance des conditions dont est assorti le permis en exigeant leur signature sur celui-ci.

60. The Registrar is responsible for issuing registration certificates for firearms and assigning firearms identification numbers to them and for issuing authorizations to export and authorizations to import.

61. (1) A licence or registration certificate must be in the prescribed form and include the prescribed information and any conditions attached to it.

(2) An authorization to carry, authorization to transport, authorization to export or authorization to import may be in the prescribed form and include the prescribed information, including any conditions attached to it.

(3) An authorization to carry or authorization to transport may take the form of a condition attached to a licence.

(4) A licence that is issued to a business must specify each particular activity that the licence authorizes in relation to prohibited firearms, restricted firearms, firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms, cross-bows, prohibited weapons, restricted weapons, prohibited devices, ammunition or prohibited ammunition.

64. (1) A licence that is issued to an individual who is eighteen years old or older expires on the earlier of

(a) five years after the birthday of the holder next following the day on which it is issued, and

(b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

(2) A licence that is issued to an individual who is less than eighteen years old expires on the earlier of

(a) the day on which the holder attains the age of eighteen years, and

(b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

(3) A licence that is issued to a business other than a museum expires on the earlier of

(a) one year after the day on which it is issued, and

(b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

60. Le certificat d'enregistrement d'une arme à feu et le numéro d'enregistrement qui est attribué à celle-ci, de même que les autorisations d'exportation et d'importation, sont délivrés par le directeur.

61. (1) Les permis et les certificats d'enregistrement énoncent les conditions dont ils sont assortis; ils sont délivrés en la forme et énoncent les autres renseignements réglementaires.

(2) Les autorisations de port, de transport, d'exportation ou d'importation peuvent être délivrées en la forme réglementaire et énoncer les renseignements réglementaires, notamment les conditions dont elles sont assorties.

(3) Les autorisations de port ou de transport peuvent aussi prendre la forme d'une condition d'un permis.

(4) Les permis délivrés aux entreprises précisent toutes les activités particulières autorisées touchant aux armes à feu — notamment aux armes à feu prohibées et aux armes à feu à autorisation restreinte — aux arbalètes, aux armes prohibées, aux armes à autorisation restreinte, aux dispositifs prohibés, aux munitions ou aux munitions prohibées.

64. (1) Les permis délivrés aux particuliers âgés d'au moins dix-huit ans sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser cinq ans après le premier anniversaire de naissance du titulaire suivant la date de délivrance.

(2) Les permis délivrés aux particuliers âgés de moins de dix-huit ans sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser la date où le titulaire atteint l'âge de dix-huit ans.

(3) Les permis délivrés aux entreprises — autres que les musées — sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser un an.

(4) A licence that is issued to a museum expires on the earlier of

- (a) three years after the day on which it is issued, and
- (b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

66. A registration certificate for a firearm expires where

- (a) the holder of the registration certificate ceases to be the owner of the firearm; or
- (b) the firearm ceases to be a firearm.

67. (1) A chief firearms officer may renew a licence, authorization to carry or authorization to transport in the same manner and in the same circumstances in which a licence, authorization to carry or authorization to transport may be issued.

(2) On renewing a licence authorizing an individual to possess restricted firearms or handguns referred to in subsection 12(6) (pre-February 14, 1995 handguns), a chief firearms officer shall decide whether any of those firearms or handguns that the individual possesses are being used for

- (a) the purpose described in section 28 for which the individual acquired the restricted firearms or handguns; or
- (b) in the case of any of those firearms or handguns that were possessed by the individual on the commencement day, the purpose described in that section that was specified by the individual in the licence application.

(3) A chief firearms officer who decides that any restricted firearms or any handguns referred to in subsection 12(6) (pre-February 14, 1995 handguns) that are possessed by an individual are not being used for that purpose shall

- (a) give notice of that decision in the prescribed form to the individual; and
- (b) inform the Registrar of that decision.

(4) Subsections (2) and (3) do not apply to a firearm

(4) Les permis délivrés aux musées sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser trois ans suivant la date de délivrance.

66. Le certificat d'enregistrement d'une arme à feu est valide tant que le titulaire du certificat demeure propriétaire de l'arme à feu ou que celle-ci demeure une arme à feu.

67. (1) Le contrôleur des armes à feu peut proroger les permis et les autorisations de port et de transport selon les modalités et les circonstances de leur délivrance.

(2) En cas de prorogation du permis de possession par un particulier d'une arme à feu à autorisation restreinte ou une arme de poing visée au paragraphe 12(6) (arme de poing: 14 février 1995), il détermine si celle-ci est utilisée conformément aux fins de l'acquisition prévues à l'article 28 ou, si elle était en sa possession à la date de référence, aux fins — conformes à celles prévues à cet article — précisées par le particulier dans la demande de permis.

(3) S'il détermine qu'une arme à feu à autorisation restreinte ou une arme de poing visée au paragraphe 12(6) (arme de poing: 14 février 1995) en la possession d'un particulier n'est pas utilisée aux fins indiquées, il notifie sa décision à celui-ci en la forme réglementaire et en informe le directeur.

(4) Les paragraphes (2) et (3) ne s'appliquent pas à une arme à feu.

(a) that is a relic, is of value as a curiosity or rarity or is valued as a memento, remembrance or souvenir;

(b) that was specified in the licence application as being a firearm for which a registration certificate under the former Act was issued because the firearm was a relic, was of value as a curiosity or rarity or was valued as a memento, remembrance or souvenir;

(c) for which a registration certificate under the former Act was issued because the firearm was a relic, was of value as a curiosity or rarity or was valued as a memento, remembrance or souvenir; and

(d) in respect of which an individual, on the commencement day, held a registration certificate under the former Act.

(5) A notice given under paragraph (3)(a) must include the reasons for the decision and be accompanied by a copy of sections 74 to 81.

68. A chief firearms officer shall refuse to issue a licence if the applicant is not eligible to hold one and may refuse to issue an authorization to carry or authorization to transport for any good and sufficient reason.

69. The Registrar may refuse to issue a registration certificate, authorization to export or authorization to import for any good and sufficient reason including, in the case of an application for a registration certificate, where the applicant is not eligible to hold a registration certificate.

70. (1) A chief firearms officer who issues a licence, authorization to carry or authorization to transport may revoke it for any good and sufficient reason including, without limiting the generality of the foregoing,

(a) where the holder of the licence or authorization,

(i) is no longer or never was eligible to hold the licence or authorization,

(ii) contravenes any condition attached to the licence or authorization, or

(iii) has been convicted or discharged under section 736 of the *Criminal Code* of an offence referred to in paragraph 5(2)(a); or

(b) where, in the case of a business, a person who stands in a prescribed relationship to the business has

a) ayant une valeur de curiosité, de rareté, de commémoration ou de simple souvenir;

b) pour laquelle il est précisé dans la demande de permis que le certificat d'enregistrement prévu par la loi antérieure a été délivré parce qu'elle avait une telle valeur;

c) pour laquelle a été délivré le certificat d'enregistrement prévu par la loi antérieure parce qu'elle avait une telle valeur;

d) pour laquelle un particulier était titulaire, à la date de référence, d'un certificat d'enregistrement délivré en application de la loi antérieure.

(5) La notification prévue au paragraphe (3) comporte les motifs de la décision ainsi que le texte des articles 74 à 81.

68. Le contrôleur des armes à feu ne délivre pas de permis au demandeur qui ne répond pas aux critères d'admissibilité et peut refuser la délivrance des autorisations de port ou de transport pour toute raison valable.

69. Le directeur peut refuser la délivrance du certificat d'enregistrement et des autorisations d'exportation ou d'importation pour toute raison valable, notamment, dans le cas du certificat d'enregistrement, lorsque le demandeur n'y est pas admissible.

70. (1) Le contrôleur des armes à feu peut révoquer un permis ou une autorisation de port ou de transport pour toute raison valable, notamment parce que:

a) le titulaire soit ne peut plus ou n'a jamais pu être titulaire du permis ou de l'autorisation, soit enfreint une condition du permis ou de l'autorisation, soit encore a été déclaré coupable ou absous en application de l'article 736 du *Code criminel* d'une infraction visée à l'alinéa 5(2)a);

b) dans le cas d'une entreprise, une personne liée de manière réglementaire à celle-ci a été déclarée coupable;

been convicted or discharged under section 736 of the *Criminal Code* of any such offence.

(2) The Registrar may revoke an authorization to export or authorization to import for any good and sufficient reason.

71. (1) The Registrar

(a) may revoke a registration certificate for any good and sufficient reason; and

(b) shall revoke a registration certificate for a firearm held by an individual where the Registrar is informed by a chief firearms officer under section 67 that the firearm is not being used for

(i) the purpose for which the individual acquired it, or

(ii) in the case of a firearm possessed by the individual on the commencement day, the purpose specified by the individual in the licence application.

(2) A registration certificate for a prohibited firearm referred to in subsection 12(3) (pre-August 1, 1992 converted automatic firearms) is automatically revoked on the change of any alteration in the prohibited firearm that was described in the application for the registration certificate.

82. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police shall, after consulting with the federal Minister and the Solicitor General of Canada, appoint an individual as the Registrar of Firearms.

83. (1) The Registrar shall establish and maintain a registry, to be known as the Canadian Firearms Registry, in which shall be kept a record of

(a) every licence, registration certificate and authorization that is issued or revoked by the Registrar;

(b) every application for a licence, registration certificate or authorization that is refused by the Registrar;

(c) every transfer of a firearm of which the Registrar is informed under section 26 or 27;

ble ou absoute en application de l'article 736 du *Code criminel* d'une telle infraction.

(2) Le directeur peut révoquer les autorisations d'exportation ou d'importation pour toute raison valable.

71. (1) Le directeur peut révoquer le certificat d'enregistrement pour toute raison valable; il est tenu de le faire à l'égard d'une arme à feu en la possession d'un particulier dans le cas où le contrôleur des armes à feu l'informe, en application de l'article 67, que l'arme à feu n'est pas utilisée conformément aux fins de l'acquisition ou, en cas de possession d'une telle arme à feu à la date de référence, aux fins précisées par le particulier dans la demande de permis.

(2) Tout changement aux modifications décrites sur la demande de certificat d'enregistrement d'une arme à feu prohibée visée au paragraphe 12(3) (armes automatiques modifiées: 1^{er} août 1992) entraîne la révocation de plein droit du certificat.

82. Le directeur de l'enregistrement des armes à feu est nommé par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, après consultation du ministre fédéral et du solliciteur général du Canada.

83. (1) Le directeur constitue et tient un registre, dénommé le Registre canadien des armes à feu, où sont notés:

a) les permis, certificats d'enregistrement ou autorisations qu'il délivre ou révoque;

b) les demandes de permis, de certificat d'enregistrement ou d'autorisation qu'il refuse;

c) les cessions d'armes à feu qui lui sont notifiées en vertu des articles 26 ou 27;

(d) every exportation from or importation into Canada of a firearm of which the Registrar is informed under section 42 or 50;

(e) every loss, finding, theft or destruction of a firearm of which the Registrar is informed under section 88; and

(f) such other matters as may be prescribed.

(2) The Registrar is responsible for the day-to-day operation of the Canadian Firearms Registry.

84. The Registrar may destroy records kept in the Canadian Firearms Registry at such times and in such circumstances as may be prescribed.

85. (1) The Registrar shall establish and maintain a record of

(a) firearms acquired or possessed by the following persons and used by them in the course of their duties or for the purposes of their employment, namely,

(i) peace officers,

(ii) persons training to become police officers or peace officers under the control and supervision of

(A) a police force, or

(B) a police academy or similar institution designated by the federal Minister or the lieutenant governor in council of a province,

(iii) persons or members of a class of persons employed in the public service of Canada or by the government of a province or municipality who are prescribed by the regulations made by the Governor in Council under Part III of the *Criminal Code* to be public officers, and

(iv) chief firearms officers and firearms officers; and

(b) firearms acquired or possessed by individuals on behalf of, and under the authority of, a police force or a department of the Government of Canada or of a province.

(2) A person referred to in subsection (1) who acquires or transfers a firearm shall have the Registrar informed of the acquisition or transfer.

(3) The Registrar may destroy any record referred to in subsection (1) at such times and in such circumstances as may be prescribed.

d) les exportations et les importations d'armes à feu qui lui sont notifiées en vertu des articles 42 ou 50;

e) les pertes, vols ou destructions d'armes à feu, de même que les armes à feu trouvées, dont il est informé en application de l'article 88;

f) tout autre renseignement réglementaire.

(2) Le directeur est chargé du fonctionnement du Registre canadien des armes à feu.

84. Le directeur peut détruire les fichiers versés au Registre canadien des armes à feu selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.

85. (1) Le directeur établit un registre des armes à feu:

a) acquises ou détenues par les personnes précisées ci-après et utilisées par celles-ci dans le cadre de leurs fonctions:

(i) les agents de la paix,

(ii) les personnes qui reçoivent la formation pour devenir agents de la paix ou officiers de police sous l'autorité et la surveillance:

(A) soit d'une force policière,

(B) soit d'une école de police ou d'une autre institution semblable désignées par le ministre fédéral ou le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province,

(iii) les personnes ou catégories de personnes qui sont des employés des administrations publiques fédérales, provinciales ou municipales et qui sont désignées comme fonctionnaires publics par les règlements d'application de la partie III du *Code criminel* pris par le gouverneur en conseil,

(iv) les contrôleurs des armes à feu et les préposés aux armes à feu;

b) acquises ou détenues par des particuliers sous les ordres et pour le compte des forces policières ou d'un ministre fédéral ou provincial;

(2) Toute personne visée au paragraphe (1) notifie au directeur toute acquisition ou tout transfert d'armes à feu qu'elle effectue.

(3) Le directeur peut détruire les fichiers du registre selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.

86. The records kept in the registry maintained pursuant to section 114 of the former Act that relate to registration certificates shall be transferred to the Registrar.

87. (1) A chief firearms officer shall keep a record of

- (a) every licence and authorization that is issued or revoked by the chief firearms officer;
- (b) every application for a licence or authorization that is refused by the chief firearms officer;
- (c) every prohibition order of which the chief firearms officer is informed under section 89; and
- (d) such other matters as may be prescribed.

(2) A chief firearms officer may destroy any record referred to in subsection (1) at such times and in such circumstances as may be prescribed.

88. A chief firearms officer to whom the loss, finding, theft or destruction of a firearm is reported shall have the Registrar informed without delay of the loss, finding, theft or destruction.

89. Every court, judge or justice that makes, varies or revokes a prohibition order shall have a chief firearms officer informed without delay of the prohibition order or its variation or revocation.

90. The Registrar has a right of access to records kept by a chief firearms officer under section 87 and a chief firearms officer has a right of access to records kept by the Registrar under section 83 or 85 and to records kept by other chief firearms officers under section 87.

91. (1) Subject to the regulations, notices and documents that are sent to or issued by the Registrar pursuant to this or any other Act of Parliament may be sent or issued in electronic or other form in any manner specified by the Registrar.

(2) For the purposes of this Act and Part III of the *Criminal Code*, a notice or document that is sent or issued in accordance with subsection (1) is deemed to have been received at the time and date provided by the regulations.

92. (1) Records required by section 83 or 85 to be kept by the Registrar may

86. Les fichiers figurant dans le registre tenu en application de l'article 114 de la loi antérieure en ce qui concerne les certificats d'enregistrement sont transférés au directeur.

87. (1) Le contrôleur des armes à feu tient un registre où sont notés:

- a) les permis et autorisations qu'il délivre ou révoque;
- b) les permis et les autorisations qu'il refuse de délivrer;
- c) les ordonnances d'interdiction dont il est informé aux termes de l'article 89;
- d) tout autre renseignement réglementaire.

(2) Le contrôleur des armes à feu peut détruire les fichiers selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.

88. Le contrôleur des armes à feu qui est informé des pertes, vols ou destructions d'armes à feu, de même que des armes à feu trouvées, les fait notifier sans délai au directeur.

89. Tout tribunal, juge ou juge de paix qui rend, modifie ou révoque une ordonnance d'interdiction avise sans délai le contrôleur des armes à feu de ce fait.

90. Le directeur et le contrôleur des armes à feu ont réciproquement accès aux registres qu'ils tiennent respectivement aux termes de l'article 87 et aux termes des articles 83 ou 85; le contrôleur des armes à feu a également accès aux registres tenus par les autres contrôleurs des armes à feu aux termes de l'article 87.

91. (1) Sous réserve des règlements, les avis ou documents que le directeur envoie ou reçoit aux termes de la présente loi ou de toute autre loi fédérale peuvent être transmis sur support électronique ou autre de la manière précisée par lui.

(2) Pour l'application de la présente loi et de la partie III du *Code criminel*, les avis et documents ainsi transmis sont réputés avoir été reçus à la date et à l'heure réglementaires.

92. (1) Les registres tenus par le directeur aux termes des articles 83 ou 85 peuvent être reliés, ou conservés soit sous forme de feuilles mobiles ou de films, soit à l'aide de tout procédé mécanique ou électronique de traitement des données ou de mise en mémoire de l'information capable de restituer en clair, dans un délai raisonnable, les renseignements demandés.

(a) be in bound or loose-leaf form or in photographic film form; or

(b) be entered or recorded by any system of mechanical or electronic data processing or by any other information storage device that is capable of reproducing any required information in intelligible written or printed form within a reasonable time.

(2) Subject to the regulations, a document or information received by the Registrar under this Act in electronic or other form may be entered or recorded by any information storage device, including any system of mechanical or electronic data processing, that is capable of reproducing stored documents or information in intelligible written or printed form within a reasonable time.

(3) Where the Registrar maintains a record of a document otherwise than in written or printed form, an extract from that record that is certified by the Registrar has the same probative value as the document would have had if it had been proved in the ordinary way.

93. (1) The Registrar shall, as soon as possible after the end of each calendar year and at such other times as the Solicitor General of Canada may, in writing, request, submit to the Solicitor General a report, in such form and including such information as the Solicitor General may direct, with regard to the administration of this Act.

(2) The Solicitor General of Canada shall have each report laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the Solicitor General receives it.

94. A chief firearms officer shall submit the prescribed information with regard to the administration of this Act at the prescribed time and in the prescribed form for the purpose of enabling the Registrar to compile the reports referred to in section 93.

112. (1) Subject to subsections (2) and (3), every person commits an offence who, not having previously committed an offence under this subsection or subsection 91(1) or 92(1) of the *Criminal Code*, possesses a firearm that is neither a prohibited firearm nor a restricted firearm without being the holder of a registration certificate for the firearm.

(2) Subsection (1) does not apply to

(a) a person who possesses a firearm while the person is under the direct and immediate supervision of a

(2) Sous réserve des règlements, les documents ou renseignements reçus par le directeur en application de la présente loi sur support électronique ou autre peuvent être mis en mémoire par tout procédé, notamment mécanographique ou informatique, capable de les restituer en clair dans un délai raisonnable.

(3) En cas de conservation de documents par le directeur sous une forme non écrite, les extraits qui en sont certifiés conformes par celui-ci ont, sauf preuve contraire, la même force probante que des originaux écrits.

93. (1) Le directeur, dès que possible au début de chaque année civile et chaque fois que le solliciteur général du Canada lui en fait la demande par écrit, transmet à celui-ci un rapport sur l'application de la présente loi rédigé en la forme et contenant les renseignements qu'il exige.

(2) Le solliciteur général du Canada fait déposer chacun de ces rapports devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

94. Le contrôleur des armes à feu communique au directeur les renseignements réglementaires sur l'application de la présente loi selon les modalités de temps et de forme réglementaires afin de permettre à celui-ci d'établir les rapports visés à l'article 93.

112. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), commet une infraction quiconque, n'ayant pas antérieurement commis une infraction prévue au présent paragraphe ou aux paragraphes 91(1) ou 92(1) du *Code criminel*, possède une arme à feu — qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte — sans être titulaire d'un certificat d'enregistrement pour cette arme à feu.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) au possesseur d'une arme à feu qui est sous la surveillance directe d'une personne pouvant légalement

person who may lawfully possess it, for the purpose of using it in a manner in which the supervising person may lawfully use it;

(b) a person who comes into possession of a firearm by operation of law and who, within a reasonable period after acquiring possession of it, lawfully disposes of it or obtains a registration certificate for it; or

(c) a person who possesses a firearm and who is not the holder of a registration certificate for the firearm if the person

(i) has borrowed the firearm,

(ii) is the holder of a licence under which the person may possess it, and

(iii) is in possession of the firearm to hunt or trap in order to sustain himself or herself or his or her family.

(3) Every person who, at any particular time between the commencement day and the later of January 1, 1998 and such other date as is prescribed, possesses a firearm that, as of that particular time, is neither a prohibited firearm nor a restricted firearm is deemed for the purposes of subsection (1) to be, until January 1, 2003 or such other earlier date as is prescribed, the holder of a registration certificate for the firearm.

(4) Where, in any proceedings for an offence under this section, any question arises as to whether a person is the holder of a registration certificate, the onus is on the defendant to prove that the person is the holder of the registration certificate.

115. Every person who commits an offence under section 112, 113 or 114 is guilty of an offence punishable on summary conviction.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: McLennan Ross, Edmonton.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

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

l'avoir en sa possession, et qui s'en sert de la manière dont celle-ci peut légalement s'en servir;

b) à la personne qui entre en possession d'une arme à feu par effet de la loi et qui, dans un délai raisonnable, s'en défait légalement ou obtient le certificat d'enregistrement pour cette arme;

c) au possesseur d'une arme à feu qui, sans être titulaire du certificat d'enregistrement y afférent, à la fois:

(i) l'a empruntée,

(ii) est titulaire d'un permis en autorisant la possession,

(iii) l'a en sa possession pour chasser, notamment à la trappe, afin de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille.

(3) Quiconque, à tout moment entre la date de référence et le 1^{er} janvier 1998 — ou toute autre date fixée par règlement — possède une arme à feu qui, à ce moment, n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte est réputé pour l'application du paragraphe (1) être, jusqu'au 1^{er} janvier 2003 ou jusqu'à toute autre date antérieure fixée par règlement, titulaire du certificat d'enregistrement de cette arme à feu.

(4) Dans toute poursuite intentée dans le cadre du présent article, c'est au défendeur qu'il incombe éventuellement de prouver qu'une personne est titulaire d'un certificat d'enregistrement.

115. Quiconque contrevient aux articles 112, 113 ou 114 est coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appellant: McLennan Ross, Edmonton.

Procureur de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.

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

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

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

Solicitors for the intervener the Attorney General of Manitoba: Ladner Downs, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: The Deputy Attorney General, Regina.

Solicitor for the intervener the Government of the Northwest Territories: The Department of Justice, Yellowknife.

Solicitor for the intervener the Minister of Justice for the Government of the Yukon Territory: The Department of Justice, Whitehorse.

Solicitor for the intervener the Federation of Saskatchewan Indian Nations: The Federation of Saskatchewan Indian Nations, Saskatoon.

Solicitors for the intervener the Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen: Dallas K. Miller Law Office, Medicine Hat.

Solicitors for the intervener the Law-Abiding Unregistered Firearms Association: Neufeld Law Office, Red Deer.

Solicitors for the intervener the Shooting Federation of Canada: Shaw McLennan & Ironside, Collingwood, Ontario.

Solicitors for the intervener the Association pour la santé publique du Québec inc.: Brochet Dussault Larochelle, Sainte-Foy.

Solicitors for the intervener the Alberta Council of Women's Shelters: Pringle & Associates, Edmonton.

Solicitors for the interveners CAVEAT, the Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, the Canadian Association for Adolescent

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

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

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Ladner Downs, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Le sous-procureur général, Regina.

Procureur de l'intervenant le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest: Le ministère de la Justice, Yellowknife.

Procureur de l'intervenant le ministre de la Justice du gouvernement du Territoire du Yukon: Le ministère de la Justice, Whitehorse.

Procureur de l'intervenante la Federation of Saskatchewan Indian Nations: La Federation of Saskatchewan Indian Nations, Saskatoon.

Procureurs de l'intervenante la Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen: Dallas K. Miller Law Office, Medicine Hat.

Procureurs de l'intervenante la Law-Abiding Unregistered Firearms Association: Neufeld Law Office, Red Deer.

Procureurs de l'intervenante la Fédération de tir du Canada: Shaw McLennan & Ironside, Collingwood, Ontario.

Procureurs de l'intervenante l'Association pour la santé publique du Québec inc.: Brochet Dussault Larochelle, Sainte-Foy.

Procureurs de l'intervenant l'Alberta Council of Women's Shelters: Pringle & Associates, Edmonton.

Procureurs des intervenants CAVEAT, la Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, l'Association canadienne pour la santé des adoles-

Health and the Canadian Pediatric Society: Fasken Campbell Godfrey, Toronto.

Solicitors for the interveners the Coalition for Gun Control, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Corporation of the City of Toronto, the City of Montreal and the City of Winnipeg: Ruby & Edwardh, Toronto.

cents et la Société canadienne de pédiatrie: Fasken Campbell Godfrey, Toronto.

Procureurs des intervenants la Coalition for Gun Control, l'Association canadienne des chefs de police, la Corporation de la cité de Toronto, la Ville de Montréal et la Ville de Winnipeg: Ruby & Edwardh, Toronto.

