

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** West Fraser Mills Ltd. *c.* Colombie‑Britannique (Workers’ Compensation Appeal Tribunal), 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635 | **Appel entendu :** 4 décembre 2017  **Jugement rendu :** 18 mai 2018  **Dossier :** 37423 |

Entre :

West Fraser Mills Ltd.

Appelante

et

Workers’ Compensation Appeal Tribunal et Workers’ Compensation Board of British Columbia

Intimés

- et -

Workers’ Compensation Board of Alberta

Intervenante

**Traduction française officielle**

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 51) | La juge en chef McLachlin (avec l’accord des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon) |
| **Motifs dissidents :**  (par. 52 à 111): | La juge Côté |
| **Motifs dissidents :**  (par. 112 à 125) | Le juge Brown |
| **Motifs dissidents :**  (par. 126 à 130) | Le juge Rowe |

West Fraser Mills Ltd. *c.* Colombie-Britannique (Workers’ Compensation Appeal Tribunal), 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635

West Fraser Mills Ltd. Appelante

c.

Workers’ Compensation Appeal Tribunal et

Workers’ Compensation Board of British Columbia Intimés

et

Workers’ Compensation Board of Alberta Intervenante

**Répertorié :**West Fraser Mills Ltd. ***c.* Colombie‑Britannique (**Workers’ Compensation Appeal Tribunal)

2018 CSC 22

No du greffe : 37423.

2017 : 4 décembre; 2018 : 18 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe.

en appel de la cour d’appel de la colombie‑britannique

*Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Compétence — Workers’ Compensation Board de la Colombie‑Britannique — Adoption par cette Commission d’un règlement obligeant les propriétaires d’entreprises d’exploitation forestière à faire en sorte que leurs activités soient planifiées et exercées conformément aux pratiques de travail sécuritaires — Le règlement était‑il ultra vires? — Norme de contrôle applicable à l’exercice du pouvoir de réglementation délégué à la Commission — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1992, c. 492, art. 225 — Occupational Health and Safety Regulation, B.C. Reg. 296/97, art. 26.2(1).*

*Accidents du travail — Exploitation forestière — Infractions et exécution — Sanction administrative — Interprétation — Propriétaire — Employeur — Abatteur frappé mortellement par un arbre en décomposition pendant qu’il travaillait dans une exploitation forestière — Embauche d’un surveillant des lieux par le propriétaire de l’entreprise d’exploitation forestière — Embauche de l’abatteur par un entrepreneur indépendant — Conclusion de la Workers’ Compensation Board selon laquelle le propriétaire avait omis de faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au Occupational Health and Safety Regulation — Organisme autorisé par la Workers Compensation Act à sanctionner « un employeur » — Infliction par l’organisme d’une sanction administrative au propriétaire — Confirmation de la décision par le Workers’ Compensation Appeal Tribunal — L’interprétation de ce Tribunal selon laquelle la disposition relative aux sanctions administratives permettait d’infliger une sanction à un « propriétaire » était‑elle manifestement déraisonnable? — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1992, c. 492, art. 196(1) — Occupational Health and Safety Regulation, B.C. Reg. 296/97, art. 26.2(1).*

Un abatteur a été frappé mortellement par un arbre en décomposition pendant qu’il travaillait dans un secteur pour lequel West Fraser Mills Ltd. détenait un permis d’exploitation forestière. L’abatteur travaillait pour un entrepreneur indépendant. Aux termes de son permis, West Fraser Mills était « propriétaire » du lieu de travail au sens de la partie 3 de la *Workers Compensation Act* (« Loi »).

À l’issue de son enquête sur l’accident, la Workers’ Compensation Board (« Commission ») a conclu que West Fraser Mills avait omis de faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au par. 26.2(1) du *Occupational Health and Safety Regulation* (« Règlement »), que la Commission avait pris en vertu de l’art. 225 de la Loi. La Commission a par ailleurs infligé une sanction administrative à West Fraser Mills en application du par. 196(1) de la Loi, lequel lui permettait de sanctionner un « employeur ». Ces volets de sa décision ont été confirmés par la section de révision. Le *Workers’ Compensation Appeal Tribunal* (« Tribunal »)a rejeté l’appel de West Fraser Mills, mais a réduit le montant de la sanction administrative. La Cour suprême et la Cour d’appel de la Colombie‑Britannique ont confirmé l’ordonnance du Tribunal.

*Arrêt* (les juges Côté, Brown et Rowe sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : L’article 225 de la Loi confère à la Commission le pouvoir de [traduction] « prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail ». Lorsque la loi confère à un tel organisme un large pouvoir de décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour la réalisation des objectifs législatifs, la question que la cour doit trancher n’a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué, eu égard à ces objectifs. Le paragraphe 26.2(1) se rapporte nettement à la sécurité au travail et satisfait à cette exigence. En outre, il cadre bien avec les autres dispositions de la Loi qui permettent à la Commission de réglementer à l’égard de toute personne participant ou contribuant à la production dans un secteur d’activité, ainsi que pour favoriser la santé et la sécurité au travail en général. Enfin, deux éléments contextuels externes *—* qui relèvent tous deux de l’expertise et des compétences de la Commission *—* doivent être pris en compte. D’abord, la Commission a adopté le par. 26.2(1) dans sa version actuelle par suite de l’inquiétude suscitée par l’augmentation du nombre de décès au travail dans le secteur forestier, une inquiétude clairement liée à l’objet principal de l’art. 225 de la Loi, soit « la santé et [. . .] la sécurité au travail et [. . .] l’environnement de travail ». Ensuite, le par. 26.2(1) est le prolongement naturel de l’obligation du propriétaire de veiller à l’entretien du lieu de travail. Pour s’acquitter de cette obligation, le propriétaire doit faire en sorte que les activités soient planifiées et exercées de façon sécuritaire.

En ce qui a trait à la disposition relative à la sanction administrative, l’interprétation du par. 196(1) par le Tribunal n’était pas manifestement déraisonnable. La cour de justice qui contrôle une décision administrative est tenue de prendre en considération non seulement le texte de la loi et l’interaction de ses dispositions, mais aussi les conséquences du choix d’interpréter une disposition d’une manière plutôt que d’une autre et la façon dont le régime législatif fonctionne concrètement, surtout lorsque la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable.

Le Tribunal était aux prises avec deux interprétations plausibles mais opposées du par. 196(1). L’une était étroite et était de nature à miner les objectifs de la loi. L’autre était large et reconnaissait à la fois la complexité du chevauchement et de l’interaction des fonctions sur le lieu de travail et elle était de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la loi et du régime établi par celle‑ci. Le choix de la seconde approche par le Tribunal ne revêtait pas un caractère déraisonnable que l’on ne peut contester, qui est tout à fait évident, au point de frôler l’absurde. Dans la présente affaire, les conséquences respectives des interprétations concurrentes et la manière concrète dont le régime législatif est censé fonctionner militent contre la conclusion selon laquelle l’interprétation retenue par le Tribunal est manifestement déraisonnable. West Fraser Mills n’était pas seulement tenue d’assurer la santé et la sécurité de ses propres employés pour s’acquitter de son obligation d’assurer la santé et la sécurité des travailleurs dans le lieu de travail. L’interprétation large du par. 196(1) qui inclut dans son champ d’application l’employeur au sens de la Loi dont les actes sont susceptibles de constituer un manquement à ses obligations à titre de propriétaire est celle qui permet le plus la réalisation de l’objectif de la loi de favoriser la santé et la sécurité au travail et de prévenir de futurs accidents. Cette interprétation tient également compte du fait qu’assurer la sécurité du lieu de travail est complexe et fait intervenir des obligations dont l’exécution incombe à tous les intéressés. Enfin, même s’il est vrai que le par. 196(1) peut s’appliquer dès lors que l’employeur omet de s’acquitter d’obligations précises prévues dans la Loi, cette disposition ne vaut pas que dans ces cas.

*La* juge Côté (dissidente) : Le paragraphe 26.2(1) du Règlement est *ultra vires* au regard de la norme de la décision correcte, mais à supposer même que la disposition ne soit pas invalide, il était manifestement déraisonnable d’imposer à West Fraser Mills, pour le manquement à ses obligations à titre de propriétaire suivant le par. 26.2(1), une sanction administrative qui ne visait que les infractions commises à titre d’employeur.

L’organisme de réglementation qui agit dans l’exercice de sa fonction décisionnelle peut faire appel à son expertise technique ou exercer son pouvoir discrétionnaire en fonction de ses préférences sur le plan des principes. Dans ce contexte, de multiples conclusions peuvent être raisonnables. Cependant, lorsque l’organisme agit dans l’exercice de son pouvoir réglementaire, la cour doit décider si le règlement contesté relève ou non de ce pouvoir. Il n’y a alors pas plusieurs issues raisonnables possibles, de sorte que la norme de la décision correcte est la norme de contrôle applicable. En l’espèce, et comme elle l’a reconnu elle‑même, la Commission a agi dans l’exercice de son pouvoir de réglementation en adoptant le par. 26.2(1), si bien qu’il n’y a pas lieu de déférer à sa conclusion selon laquelle elle avait le pouvoir d’adopter le règlement.

Un règlement ne saurait miner l’application de la loi dans son ensemble en rendant le propriétaire débiteur d’obligations que la Loi ne prévoit clairement pas. Par l’adoption du par. 26.2(1), la Commission a outrepassé son mandat et débordé le cadre de son pouvoir délégué en confondant indûment les obligations du propriétaire et celles de l’employeur, alors que le régime législatif impose à l’un et à l’autre des obligations distinctes et définies à l’égard du lieu de travail. Le régime législatif définit « employeur » et « propriétaire » comme étant des entités séparées et il distingue expressément leurs obligations aux art. 115 à 121. Lus ensemble, les art. 115 et 119, qui énoncent les obligations générales respectives de l’employeur et du propriétaire, créent des catégories distinctes d’obligations, les obligations de l’employeur et celles du propriétaire étant liées à la fonction et à la capacité particulières de chacun d’eux d’assurer la sécurité du lieu de travail. Du fait de la surveillance qu’il exerce directement sur eux, l’employeur est le mieux placé pour faire en sorte que les travailleurs soient informés des risques connus ou raisonnablement prévisibles pour leur sécurité. Le propriétaire est le mieux placé pour s’acquitter au niveau macro d’obligations liées au lieu de travail plus généralement.

Cette interprétation fondée sur la structure du texte législatif est étayée par l’al. 107(2)e) de la Loi, selon lequel l’un des objectifs de la partie 3 de la Loi est de faire en sorte qu’employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d’influer sur la santé et la sécurité des travailleurs partagent cette obligation dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité que cela requiert. Qui plus est, l’al. 107(2)e) précise que la Loi n’impose des obligations aux personnes visées que dans la mesure où elles ont le pouvoir et la capacité de s’en acquitter, ce qui s’accorde avec la manière dont les obligations sont attribuées à l’employeur et au propriétaire aux art. 115 et 119 de la Loi. De plus, il limite expressément la mesure dans laquelle le législateur poursuit cet objectif et les moyens avec lesquels il le fait. Le paragraphe 26.2(1) ne respecte pas cette répartition des obligations. Il oblige le propriétaire à faire en sorte que les activités soient planifiées et exercées d’une certaine manière. Cette obligation au niveau micro se distingue nettement des obligations au niveau macro relatives à l’état du lieu de travail qui incombent au propriétaire suivant l’art. 119. En imposant au propriétaire une obligation que la Loi réserve à l’employeur, la Commission a contrevenu à la structure claire de la division des obligations dans la Loi. Les facteurs contextuels externes dont font mention les juges majoritaires ne sont ni convaincants ni pertinents; ils ne permettent pas à la Commission de miner le régime établi par le législateur pour assurer la santé et la sécurité au travail.

À supposer même que la disposition réglementaire contestée soit *intra vires*, il n’existe aucun lien entre l’infraction sous‑jacente et l’imposition de la sanction administrative. West Fraser Mills a été accusée d’avoir violé ses obligations à titre de propriétaire suivant le par. 26.2(1) du Règlement. Elle a cependant fait l’objet, par application du par. 196(1) de la Loi, d’une sanction administrative que la Commission ne peut imposer qu’à une entité agissant à titre d’employeur. La décision était manifestement déraisonnable.

Conclure que le par. 196(1) s’applique au propriétaire qui est également employeur dans le lieu de travail était erroné pour plusieurs raisons. Premièrement, le terme « employeur » n’englobe pas le « propriétaire ». Deuxièmement, le par. 196(1) précise qu’une sanction administrative peut être imposée à un employeur, ce qui indique qu’elle ne peut pas l’être aux autres catégories de personnes. Troisièmement, le législateur emploie le terme « personne » au singulier ou au pluriel afin d’englober des entités multiples ou des entités agissant simultanément à plusieurs titres. Quatrièmement, au par. 196(1), le terme « employeur » n’est pas employé fortuitement puisqu’il est repris dans chacun de ses alinéas au lieu des termes « personne » ou « propriétaire ». Enfin, cet emploi se concilie avec le régime législatif dans sa globalité en ce qui a trait à certaines mesures réparatrices qui ne s’appliquent qu’au manquement à certaines obligations.

*Le* juge Brown (dissident) : Il y a accord avec les juges majoritaires, mais pour des raisons différentes de celles qu’ils invoquent, lorsqu’ils affirment que le libellé de l’art. 225 de la Loi est suffisamment large pour étayer la conclusion selon laquelle l’adoption par la Commission du par. 26.2(1) du Règlement est *intra vires*. Un organisme administratif doit statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence. La question du pouvoir de la Commission d’adopter le par. 26.2(1) constitue une question touchant à la validité de la législation déléguée et il s’agit donc manifestement d’une question de compétence. Les questions de compétence appellent toujours l’application de la norme de la décision correcte. Toutefois, tant que le délégataire agit dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés, ce n’est pas sur le caractère raisonnable global de la manière dont il choisit d’exercer son pouvoir légitime que la cour de révision doit diriger son attention. Les juges majoritaires ont tort de mettre à l’écart l’examen de la compétence au profit de la prise en compte de divers facteurs contextuels censés appuyer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Si l’adoption du par. 26.2(1) par la Commission soulève une question de compétence, de tels facteurs contextuels ne sont pas pertinents.

En ce qui concerne la sanction, la juge Côté conclut à bon droit que la décision de la Commission d’en infliger une à West Fraser Mills en application du par. 196(1) de la Loi pour une infraction au par. 26.2(1) du Règlement était manifestement déraisonnable.

*Le* juge Rowe (dissident) : Le contrôle judiciaire relatif à la validité d’un règlement comporte deux étapes. La première s’intéresse à la compétence. La seconde s’intéresse à la teneur de la disposition et vise l’exercice du pouvoir conféré. C’est à raison que les juges majoritaires concluent que le par. 26.2(1) du Règlement est *intra vires*, si ce n’est que l’application quotidienne d’un régime administratif ne rend pas plus apte à interpréter une loi, notamment pour déterminer l’étendue de la compétence, ce qui relève de l’analyse juridique.

En ce qui concerne la peine pécuniaire, la juge Côté conclut à raison que la décision du Tribunal est manifestement déraisonnable et va directement à l’encontre du texte clair du par. 196(1) de la Loi.

**Jurisprudence**

Citée par la juge en chef McLachlin

**Arrêts mentionnés :** *Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*,2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers’ Union, Local 92*, 2004 CSC 23, [2004] 1 R.C.S. 609; *Speckling c. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2005 BCCA 80, 46 B.C.L.R. (4th) 77; *Vandale c. British Columbia (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*,2013 BCCA 391, 342 B.C.A.C. 112; *Petro‑Canada c. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre‑Neuve‑et‑Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.

Citée par la juge Côté (dissidente)

*Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*,2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Compagnie des Chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Cargill Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 243; *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Barreau du Nouveau‑Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721; *Greenshields c. The Queen*, [1958] R.C.S. 216; *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010‑167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010‑168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6.

Citée par le juge Brown (dissident)

*Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*,2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Canada*, 2018 CAF 58; *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Pham c. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, [2015] 1 W.L.R. 1591; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006; *Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71.

Citée par le juge Rowe (dissident)

*Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*,2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Garneau Community League c. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1.

**Lois et règlements cités**

*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, art. 58.

*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, art. 26.2(1).

*Workers Compensation Act*,R.S.B.C. 1996, c. 492, Part 3, art. 106 « *employer* », « *owner* », 107, 111, 115 à 121, 115, 119, 123, 186.1, 194, 195, 196(1), 196.1, 198, 213(1), 217, 225, 230(2)(a), 254, 255.

**Doctrine et autres documents cités**

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto, Thomson Reuters, 2013 (loose‑leaf updated May 2018, release 1).

Mullan, David J. « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.*59.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie‑Britannique (les juges Newbury, Tysoe et Groberman), 2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621, 12 Admin. L.R. (6th) 189, [2016] B.C.J. No. 2486 (QL), 2016 CarswellBC 3290 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge MacKenzie, 2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148, [2015] B.C.J. No. 1362 (QL), 2015 CarswellBC 1780 (WL Can.), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire visant une décision du Workers’ Compensation Appeal Tribunal, 2013 CanLII 79509. Pourvoi rejeté, les juges Côté, Brown et Rowe sont dissidents.

Donald J. Jordan, c.r., et Paul Fairweather, pour l’appelante.

Jeremy Thomas Lovell, pour l’intimé Workers’ Compensation Appeal Tribunal.

Ben Parkin, *Ian R. H. Shaw* et *Nicolas J. Bower*, pour l’intimée Workers’ Compensation Board of British Columbia

Jason J. J. Bodnar, pour l’intervenante Workers’ Compensation Board of Alberta.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon rendu par

La juge en chef —

1. Introduction
2. Un abatteur a été frappé mortellement par un arbre en décomposition pendant qu’il travaillait dans un secteur pour lequel l’appelante, West Fraser Mills Ltd., détenait un permis d’exploitation forestière. Aux termes du permis, West Fraser Mills était « propriétaire » du lieu de travail au sens de la partie 3 de la *Workers Compensation Act,* R.S.B.C. 1996, c. 492 (« Loi »). L’abatteur travaillait non pas pour elle, mais pour un entrepreneur indépendant.
3. À l’issue de son enquête sur l’accident, la Workers’ Compensation Board de la Colombie‑Britannique (« Commission ») a conclu que West Fraser Mills avait omis de faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97 (« Règlement »). La Commission a par ailleurs infligé à West Fraser Mills, en application du par. 196(1) de la Loi, une sanction administrative (une amende de 75 000 $). Ces volets de la décision de la Commission ont été confirmés par la section de révision.
4. En appel devant le Workers’ Compensation Appeal Tribunal (« Tribunal »), West Fraser Mills a soutenu (1) que le par. 26.2(1) du Règlement était *ultra vires* et (2) que la sanction administrative prévue au par. 196(1) de la Loi ne pouvait être infligée qu’à un « employeur », pas à un « propriétaire ». West Fraser Mills a fait valoir qu’elle n’était pas l’employeur de l’abatteur, mais seulement le « propriétaire » du lieu de travail au sens de la Loi, de sorte que le par. 196(1) ne s’appliquait pas et qu’elle ne pouvait être condamnée à une amende.
5. Le Tribunal a écarté les arguments et rejeté l’appel de West Fraser Mills (2013 CanLII 79509). Comme l’entreprise avait généralement respecté les normes de sécurité dans le passé et que, dans le cas de cet accident, elle n’avait pas délibérément passé outre à ces normes, le Tribunal a réduit la sanction administrative de 30 p. 100. La Cour suprême (2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148) et la Cour d’appel (2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621) de la Colombie‑Britannique ont confirmé l’ordonnance du Tribunal. West Fraser Mills se pourvoit aujourd’hui devant notre Cour.
6. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l’ordonnance du Tribunal visant West Fraser Mills.
7. Validité du par. 26.2(1) du Règlement
8. L’article 225 de la Loi confère à la Commission un vaste pouvoir de réglementation en matière de sécurité au travail. Il dispose notamment ce qui suit :

[traduction]

**225** (1) Conformément au mandat que lui confère la présente partie, la Commission peut prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail.

(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre des règlements sur ce qui suit :

a) les normes et les exigences relatives à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des autres personnes se trouvant dans un lieu de travail et au bien‑être des travailleurs dans leur environnement de travail;

b) des éléments précis des obligations générales des employeurs, travailleurs, fournisseurs, superviseurs, entrepreneurs principaux et propriétaires suivant la présente partie;

. . .

1. En vertu de l’art. 225 de la Loi, la Commission a pris le règlement contesté en l’espèce — le par. 26.2(1) du Règlement — selon lequel le propriétaire est tenu de faire en sorte que les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au Règlement et aux pratiques de travail sécuritaires :

[traduction]

**26.2** (1) Le propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière doit faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au présent règlement et aux pratiques de travail sécuritaires jugées acceptables par la Commission.

1. Dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick,* 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour résume la démarche que doit suivre la cour de révision lors du contrôle judiciaire de l’exercice d’un pouvoir administratif délégué*.* Lorsque la jurisprudence n’établit pas déjà de manière satisfaisante le degré de déférence qui s’impose dans une situation donnée, la Cour insiste sur l’importance de s’en remettre au contexte législatif et administratif pour déterminer l’étendue du pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur à l’organisme ou au tribunal administratif. Dans la plupart des cas, l’analyse contextuelle mène à la conclusion que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.
2. Conformément à ce principal enseignement de *Dunsmui*r, la Cour applique une norme de raisonnabilité souple dans le cas où la loi habilitante accorde à l’organisme subordonné un grand pouvoir discrétionnaire pour la conception de règlements appropriés (voir *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*,2012 CSC2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13, 18 et 24; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*,2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360, par. 20). Selon les arrêts *Catalyst* et *Green*, la norme de contrôle applicable est celle de la raisonnabilité. L’application de cette norme [traduction] « reconnaît que dans beaucoup de cas, les personnes qui se consacrent quotidiennement à l’application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité fine à l’égard des impératifs et des subtilités de ces régimes » (D. J. Mullan, « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.*59, p. 93, cité avec approbation dans *Dunsmuir*, par. 49).
3. La Cour doit décider si le par. 26.2(1) du Règlement résulte d’un exercice raisonnable du pouvoir de réglementation délégué à la Commission. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement relève‑t‑il du pouvoir délégué par l’art. 225 de la Loi? Ce dernier est libellé de façon très générale. Le paragraphe 225(1) confère à la Commission le pouvoir de prendre les « règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail ». À l’évidence, le législateur a voulu confier à la Commission le soin de décider de ce qui est nécessaire ou souhaitable pour atteindre l’objectif lié à la santé et à la sécurité dans les lieux de travail et de prendre des règlements en conséquence. L’énoncé liminaire du paragraphe (2) — « Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1) » — confirme qu’il s’agit d’un pouvoir entier, non restreint par ce qui suit le par. 225(1). En résumé, le législateur a exprimé la volonté que la Commission prenne tout règlement jugé nécessaire pour réaliser ses objectifs liés à la santé et à la sécurité dans les lieux de travail. La délégation de pouvoir à la Commission ne pourrait être plus large.
4. Cette délégation de pouvoir générale et sans réserve permet de conclure que l’art. 225 de la Loi autorise tout règlement dont on peut raisonnablement considérer qu’il se rapporte à la santé et à la sécurité au travail. Par cette disposition, le législateur s’en remet au bon jugement de la Commission pour décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour atteindre les objectifs de santé et de sécurité au travail. Tout règlement qui résulte d’un exercice raisonnable de ce bon jugement est valide(*Catalyst*, par. 24; *Green*, par. 20).
5. Décider si le règlement contesté résulte d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué relève essentiellement de l’interprétation législative. Il faut alors tenir compte non seulement du texte de la loi, mais aussi de son objet et du contexte. La cour de révision doit se demander si le règlement est « incompatible avec l’objectif de [l]a loi habilitante ou encore [s]’il déborde le cadre du mandat prévu par la Loi » au point, par exemple, de reposer sur des considérations « sans importance », d’être « non pertinent » ou d’être « complètement étranger » à l’objet de la loi (*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810 (par. 24 et 28)). Pour ce faire, elle doit recourir à l’approche téléologique habituelle et privilégier « une méthode d’interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante » (*Katz*, par. 25-26).
6. Premièrement, lorsqu’il est interprété selon les principes habituels, l’art. 225 autorise clairement le par. 26.2(1). Rappelons le caractère général du libellé de l’art. 225 de la Loi. La Commission est censée concevoir les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables pour favoriser la santé et la sécurité au travail. Le paragraphe 26.2(1) se rapporte nettement à la sécurité au travail et satisfait à cette exigence.
7. Deuxièmement, le Règlement cadre bien avec les autres dispositions de la Loi. Le paragraphe 26.2(1) se concilie avec l’al. 230(2)a) de la Loi, qui permet à la Commission d’assujettir à un règlement toute [traduction] « personne participant ou contribuant à la production dans un secteur d’activité », ce qui devrait englober le titulaire d’un permis d’exploitation forestière, telle l’appelante. Le paragraphe 26.2(1) se concilie également avec l’art. 111 de la Loi, qui prévoit que le mandat de la Commission comprend la prise de règlements à l’appui de l’objet de la partie 3 de la Loi. L’article 107 énonce de manière générale l’objet de la partie 3, à savoir favoriser la santé et la sécurité au travail. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement a le même objet.
8. Ma collègue la juge Côté fait valoir que le par. 26.2(1) va à l’encontre de la définition légale des obligations du propriétaire et de l’employeur. Suivant son interprétation, la Loi crée deux catégories distinctes d’obligations — l’une visant l’« employeur », l’autre le « propriétaire » — censées ne jamais se chevaucher. Comme le par. 26.2(1) fait en sorte que les obligations du propriétaire chevauchent jusqu’à un certain point celles de l’employeur, elle soutient que la disposition ne peut être conciliée avec la Loi et doit par conséquent être invalidée.
9. Je ne puis souscrire à sa prémisse de départ, à savoir que la Loi crée deux catégories distinctes d’obligations et que les obligations du propriétaire et celles de l’employeur ne peuvent jamais se chevaucher. La juge Côté fait reposer sa prémisse sur les art. 115 et 119 de la Loi, qui énumèrent les obligations respectives de l’« employeur » et du « propriétaire », ainsi que sur l’al. 107(2)e), qui attesterait selon elle l’intention du législateur d’empêcher le chevauchement des obligations de l’un et de l’autre. Voici le libellé de l’al. 107(2)e) :

[traduction]

(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), la présente partie vise ce qui suit :

. . .

e) faire en sorte qu’employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d’influer sur la santé et la sécurité des travailleurs partagent cette obligation dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité de le faire . . .

1. Suivant l’interprétation que préconise la juge Côté, les dispositions réglementaires ne s’appliqueraient en fait au propriétaire que pour les seules obligations énoncées à l’art. 119 de la Loi. Ainsi, tout règlement que l’on ne pourrait expressément relier au texte précis de l’art. 119 serait inadmissible. Or, cette interprétation contredit le libellé même de l’art. 119, lequel ne se veut pas une énumération complète et exhaustive des obligations du propriétaire. L’article 119 ne dit pas « les obligations du propriétaire sont les suivantes », et encore moins que ce sont les seules obligations du propriétaire. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement impose certes des obligations qui ne figurent pas aux al. 119a) et b) de la Loi, lesquels portent sur l’entretien du bien‑fonds et des locaux et la communication d’éléments d’information à l’employeur et à l’entrepreneur. L’article 119 de la Loi ne dispose cependant pas que les obligations du propriétaire se limitent à celles qui sont énoncées aux al. 119a) et b). Au contraire, l’al. 119c) fait au propriétaire l’obligation générale non seulement de [traduction] « se conformer à la présente partie », mais aussi de [traduction] « [se conformer] aux règlements [. . .] applicables ». Le législateur indique donc que d’autres obligations peuvent être prévues par règlement. Le texte de l’art. 119 appelle directement à considérer les obligations du propriétaire à la lumière de ce que commande le régime dans sa globalité.
2. De même, le par. 107(2) précise simplement certains aspects de l’objectif général consistant à favoriser la sécurité au travail. Il dit expressément que ces précisions, dont celle figurant à l’al. 107(2)e), ne sont pas censées limiter la portée de l’objectif général consistant à favoriser la sécurité au travail énoncé au par. 107(1). Le paragraphe 107(1) dit clairement que le régime vise à favoriser la sécurité au travail au sens le plus large. De plus, l’al. 107(2)e) prévoit expressément qu’« employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d’influer sur [. . .] la sécurité des travailleurs » partagent cette obligation. De même, l’al. 107(2)f) invite ces personnes à [traduction] « favoriser la coopération et la consultation » en matière de sécurité au travail. À mon sens, l’interprétation téléologique du régime est incompatible avec toute lecture formaliste de l’énoncé « dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité de le faire » qui figure à l’al. 107(2)e) — jugé déterminant par ma collègue — qui ne tiendrait pas compte de l’importance que le régime accorde au partage de l’obligation.
3. Enfin, deux autres éléments contextuels externes doivent être pris en compte en l’espèce (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59; *Catalyst*, par. 18 et 24). Ces considérations de principe relèvent toutes deux de l’expertise et des compétences de la Commission.
4. D’abord, la Commission a adopté le par. 26.2(1) du Règlement dans sa version actuelle en 2008 par suite de l’inquiétude exprimée par le gouvernement provincial face à l’augmentation du nombre de décès au travail dans le secteur forestier, une inquiétude clairement liée à l’objet principal de l’art. 225, soit « la santé et [. . .] la sécurité au travail et [. . .] l’environnement de travail ». Cette mesure prise en réponse à cette préoccupation majeure en matière de sécurité au travail illustre bien la raison pour laquelle le législateur délègue un pouvoir de réglementation à un organisme spécialisé, c’est‑à‑dire afin que toute lacune puisse être comblée efficacement.
5. Ensuite, le par. 26.2(1) est le prolongement naturel de l’obligation que l’al. 119a) fait au propriétaire de veiller à l’entretien du lieu de travail. Dans le domaine de l’exploitation forestière, le lieu de travail change constamment en fonction des conditions météorologiques et d’autres phénomènes naturels. Pour entretenir le lieu de travail malgré l’interaction dynamique des forces de la nature et des pratiques de travail, le propriétaire doit faire en sorte que ses activités soient planifiées et exercées de façon sécuritaire. Pour s’acquitter de son obligation d’assurer la sécurité des lieux de travail conformément à l’art. 119 de la Loi, le propriétaire doit veiller à ce que les activités soient planifiées et exercées de façon sécuritaire. Les deux vont de pair.
6. Je conclus que l’adoption du par. 26.2(1) résulte d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué que l’art. 225 de la Loi confère à la Commission de « prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail ».
7. Dans *Dunsmuir*, la Cour invoque certes des décisions antérieures pour affirmer qu’une véritable question de compétence — la présente affaire en soulèverait une selon certains — fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte, mais elle signale qu’il importe de considérer la compétence avec rigueur. Dans la foulée de cet arrêt, elle a laissé entendre que pareil cas se présenterait rarement (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 33). Le présent pourvoi n’exige pas que nous approfondissions le sujet. Lorsque la loi confère à un organisme un large pouvoir de décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour la réalisation des objectifs législatifs, la question que la cour de révision doit trancher n’a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué, eu égard à ces objectifs, comme nous l’expliquons dans les arrêts *Catalyst* et *Green*, deux arrêts récents postérieurs à *Dunsmuir* dans lesquels la Cour conclut à l’unanimité que la norme de contrôle applicable dans ce cas est celle de la raisonnabilité. Quoi qu’il en soit, l’application des règles d’interprétation législative mène à la conclusion que le par. 26.2(1) du Règlement ressortit clairement au large pouvoir que confère l’art. 225 de la Loi. C’est également le cas si l’on ne manifeste pas de déférence à l’endroit de la Commission et que l’on ne tient pas compte des considérations de principe externes invoquées à l’appui de sa décision.
8. La sanction suivant le par. 196(1) de la Loi
9. West Fraser Mills soutient qu’elle n’était pas un « employeur » au moment des faits constitutifs de l’infraction, de sorte qu’elle ne peut se voir infliger une sanction sur le fondement du par. 196(1) de la Loi, dont voici le libellé :

[traduction]

**196** (1) En vertu du présent article, la Commission peut infliger à un employeur une sanction administrative au moyen d’une ordonnance si elle est convaincue, selon la prépondérance des probabilités,

a) que l’employeur n’a pas pris des précautions suffisantes pour prévenir les lésions ou les maladies professionnelles,

b) que l’employeur ne s’est pas conformé à la présente partie, au Règlement ou à une ordonnance applicable,

c) que le lieu de travail de l’employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires.

1. Le Tribunal a rejeté la thèse de West Fraser Mills et confirmé la décision de la Commission.
   1. Norme de contrôle
2. L’*Administrative Tribunals Act*,S.B.C. 2004, c. 45,s’applique aux décisions du Tribunal en l’espèce. Son article 58 dispose :

[traduction]

**58** (1) Lorsque la Loi sous le régime de laquelle la demande est présentée contient ou incorpore une clause privative, le tribunal est considéré comme un tribunal spécialisé par une cour de justice pour toute matière dans laquelle il a compétence exclusive.

(2) Dans le cadre d’un contrôle judiciaire visant un tribunal spécialisé au sens du paragraphe (1),

a) une conclusion de fait ou de droit ou une mesure discrétionnaire du tribunal dans une matière qui relève de sa compétence exclusive par application d’une disposition d’inattaquabilité ne peut être modifiée que si elle est manifestement déraisonnable;

b) toute question touchant à l’application des règles de justice naturelle et d’équité procédurale en common law est tranchée en fonction du caractère équitable ou non des actes du tribunal au vu de l’ensemble des circonstances;

c) la norme de contrôle applicable à la décision du tribunal sur toute autre question que celles précisées aux paragraphes a) et b) est celle de la décision correcte.

1. L’article 254 de la Loi confère au Tribunal une compétence exclusive pour statuer sur [traduction] « tout appel d’une décision de la Commission ». Les articles 254 et 255 de la Loi établissent une clause privative (parfois appelée « disposition d’inattaquabilité » stricte), de sorte que la bonne norme de contrôle est celle de la « décision manifestement déraisonnable » suivant l’al. 58(2)a) de l’*Administrative Tribunals Act.*
2. Une conclusion de droit comme celle issue de l’interprétation d’une loi est manifestement déraisonnable lorsqu’elle « frôl[e] l’absurde » (*Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers’ Union, Local 92*,2004 CSC 23, [2004] 1 R.C.S. 609, par. 18). Dans le contexte de l’indemnisation des accidentés du travail en Colombie‑Britannique, la décision manifestement déraisonnable est celle qui revêt un caractère déraisonnable [traduction] « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] » (*Speckling c. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2005 BCCA 80, 46 B.C.L.R. (4th) 77, par. 33; *Vandale c. British Columbia (Workers’ Compensation Appeal Tribunal),* 2013 BCCA 391, 342 B.C.A.C. 112, par. 42 (soulignement omis)).
3. En prescrivant la norme de la décision manifestement déraisonnable, le législateur indique que la cour de révision doit accorder la plus grande déférence à l’interprétation de la loi par le Tribunal ainsi qu’à sa décision.
   1. L’interprétation par le Tribunal du par. 196(1) de la Loi
4. La Commission inflige une sanction administrative à West Fraser Mills en vertu du par. 196(1) de la Loi, qui lui permet de sanctionner un « employeur ». West Fraser Mills soutient qu’elle n’était pas « employeur » lors du décès, mais seulement « propriétaire », de sorte qu’elle ne peut être sanctionnée par application du par. 196(1) de la Loi. Elle était employeur au sens de la Loi à d’autres endroits et avait de fait retenu les services d’une personne pour surveiller le lieu où s’est produit le décès. Cependant, elle soutient que, en l’espèce, les événements survenus lui ont fait commettre une infraction à titre de « propriétaire », si bien qu’elle ne saurait être sanctionnée en sus à titre d’« employeur ».
5. Le Tribunal conclut que le par. 196(1) de la Loi permet à la Commission d’infliger une sanction administrative à l’entité qui est un « employeur » au sens de la Loi même lorsque les actes reprochés pourraient également entraîner des conséquences pour l’entité en tant que propriétaire du lieu de travail. Là où s’est produit l’accident, West Fraser Mills était à la fois propriétaire et employeur au sens de la Loi. En tant que titulaire du permis d’exploitation forestière, elle possédait des connaissances et une maîtrise suffisantes à l’égard du lieu de travail pour assurer la santé et la sécurité des travailleurs aux différents emplacements. Elle n’était pas seulement tenue d’assurer la santé et la sécurité de ses propres employés. Le Tribunal statue qu’à titre d’employeur et de propriétaire, West Fraser Mills avait l’obligation d’assurer la santé et la sécurité de tous les travailleurs et de prendre des précautions suffisantes pour prévenir les accidents de travail.
6. La question est de savoir si l’interprétation du par. 196(1) selon laquelle une sanction pouvait être infligée à West Fraser Mills en tant qu’« employeur » était manifestement déraisonnable. Je conclus qu’on ne saurait dire que la décision atteint le seuil élevé correspondant à ce qui est manifestement déraisonnable, c’est‑à‑dire que la décision revêt un caractère déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] » ou qui « frôl[e] l’absurde » (*Vandale*, par. 42; *Voice*, par. 18).
7. West Fraser Mills conteste cette interprétation du par. 196(1) par le Tribunal en faisant valoir que, dès lors que les faits en cause sont présumés constituer un manquement du « propriétaire », cette disposition ne peut être invoquée.
8. Premièrement, elle soutient que le libellé du par. 196(1) et le contexte dans lequel il s’inscrit militent contre une interprétation qui permet d’infliger à un « propriétaire » une sanction dont la Loi prévoit l’infliction à un « employeur ». La Loi établit une distinction entre « employeur » et « propriétaire » et énonce les obligations de chacun (art. 115 et 119).
9. Deuxièmement, elle avance que, dans les dispositions d’exécution de la Loi, le législateur fait des choix précis quant aux personnes visées. Certaines dispositions s’appliquent uniquement à un « employeur » (art. 186.1, par. 196(1) et art. 196.1), d’autres plus généralement à une [traduction] « personne », soit à n’importe qui (art. 194, 195 et 198). Elle fait valoir que, au vu de ce libellé, il est singulier d’interpréter largement le terme « employeur » de manière à englober une entité qui commet une infraction en tant que « propriétaire ».
10. Troisièmement, West Fraser Mills signale que, selon l’art. 123 de la Loi, l’entité qui est à la fois employeur et propriétaire [traduction] « à l’égard d’un lieu de travail » doit s’acquitter des obligations de l’un et de l’autre. On peut donc penser que le législateur a prévu le chevauchement des fonctions, mais seulement lorsque ces dernières sont liées au même lieu de travail. West Fraser Mills soutient que le Tribunal ne conclut pas à l’existence d’un lien employeur‑employé entre l’abatteur et elle, de sorte que les faits de la présente affaire se distinguent de ceux à l’origine de l’arrêt *Petro‑Canada c. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1, qu’invoque le Tribunal.
11. Ces arguments ne sont toutefois pas convaincants. Ils appuient une interprétation plausible, mais étroite du par. 196(1), et ils sont réfutés par d’autres qui militent en faveur de l’interprétation large du par. 196(1) retenue par le Tribunal.
12. Une seconde interprétation plausible du par. 196(1) appuie davantage l’objectif de sécurité et l’application générale du régime. Suivant cette interprétation, même si elle était « propriétaire » suivant son permis d’exploitation, West Fraser Mills était également « employeur » relativement au lieu de travail et au décès survenu. Il appert de la preuve acceptée par le Tribunal et non contestée devant nous que West Fraser Mills avait retenu les services de personnes pour s’acquitter de ses obligations suivant le par. 26.2(1) du Règlement. Ces employés s’acquittaient d’obligations directement liées au lieu de travail où est survenu l’accident. En ce sens, West Fraser Mills était un « employeur » pour l’application du par. 196(1) puisqu’il existe un lien factuel entre, d’une part, ses activités et ses choix en tant qu’employeur de personnes censées surveiller le lieu de travail et, d’autre part, l’accident survenu. De façon plus générale, West Fraser Mills avait à l’égard de ce lieu précis des obligations d’origine législative et réglementaire dont elle ne pouvait s’acquitter, en tant que personne morale, qu’à titre d’employeur.
13. La différence entre ces deux interprétations se résume à ce qui suit. Selon la première — qui est le prolongement logique de celle préconisée par West Fraser Mills —, en pareil cas, le par. 196(1) s’applique seulement à l’employeur véritable de la victime de l’accident, ce qui exclurait West Fraser Mills. Selon la deuxième, le par. 196(1) s’applique généralement à tout employeur au sens de la Loi et, par conséquent, au propriétaire qui retient les services d’une personne pour s’acquitter de ses obligations à l’égard du lieu de travail où survient l’accident, ce qui engloberait West Fraser Mills. Les deux interprétations supposent l’existence d’un lien réel avec l’accident en cause. L’une s’en tient au lien d’emploi *avec la victime*, tandis que l’autre embrasse tout emploi lié au *lieu de travail où surviennent l’accident et le préjudice physique*.
14. Nous voilà donc parvenus au cœur du débat. Le Tribunal était aux prises avec deux interprétations plausibles mais opposées du par. 196(1) (quoiqu’il ne formule pas les deux aussi précisément que je le fais). L’une est étroite et mine les objectifs de la loi. L’autre est large et reconnaît la complexité du chevauchement et de l’interaction des fonctions sur le lieu de travail; elle promeut en outre la réalisation des objectifs de la loi et du régime établi par celle‑ci. Le Tribunal opte pour la seconde approche. S’agit‑il d’un choix qui revêt un caractère déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] », au point de « frôl[er] l’absurde »? Je ne peux le conclure.
15. La cour de justice qui contrôle une décision administrative est tenue de prendre en considération non seulement le texte de la loi et l’interaction de ses dispositions, mais aussi les conséquences du choix d’interpréter une disposition d’une manière plutôt que d’une autre et la façon dont le régime législatif fonctionne concrètement (voir p. ex. *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 61). Elle y est particulièrement tenue lorsque la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. Des raisons d’ordre pratique et la crainte de répercussions qui mineraient les objectifs de la loi peuvent justifier le refus de conclure qu’une interprétation donnée « frôle l’absurde » ou revêt un caractère déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] ».
16. Dans la présente affaire, les conséquences respectives des interprétations concurrentes et la manière concrète dont le régime législatif est censé fonctionner militent contre la conclusion selon laquelle l’interprétation retenue par le Tribunal est manifestement déraisonnable.
17. Premièrement, je le rappelle, l’interprétation large qui inclut dans le champ d’application du par. 196(1) l’employeur au sens de la Loi dont les actes sont susceptibles de constituer un manquement à ses obligations de propriétaire est celle qui permet le plus la réalisation de l’objectif de la loi de favoriser la santé et la sécurité au travail et de prévenir de futurs accidents. Cette interprétation large appuie l’objectif légal, qui est, rappelons‑le, de [traduction] « bénéficier à tous les citoyens de la Colombie‑Britannique en favorisant la santé et la sécurité au travail et en protégeant les travailleurs et les autres personnes se trouvant dans un lieu de travail contre les risques professionnels » (art. 107 de la Loi). Il y a un lien entre, d’une part, des recours accrus contre le propriétaire qui a des obligations d’employeur à l’égard d’un lieu de travail et, d’autre part, une santé et une sécurité professionnelles accrues. L’économie générale de la Loi veut que, par le chevauchement de leurs fonctions et la collaboration qui s’impose alors, il incombe au propriétaire et à l’employeur d’assurer la sécurité du lieu de travail.
18. Deuxièmement, cette interprétation tient compte du fait qu’assurer la sécurité du lieu de travail est complexe et fait intervenir des obligations dont l’exécution incombe à tous les intéressés. En revanche, suivant une interprétation étroite du par. 196(1), un seul intéressé — le véritable employeur de la victime — est tenu responsable de ce qui constitue en fait un faisceau complexe d’interactions qui, ensemble, sont à l’origine de l’accident.
19. Troisièmement, et il s’agit d’une considération majeure, même s’il est vrai que le par. 196(1) peut s’appliquer dès lors qu’un « employeur » omet de s’acquitter des obligations précises que lui font la Loi et tout règlement applicable (suivant l’al. 196(1)b)), cette disposition ne vaut pas que dans ce cas. L’employeur peut également faire l’objet d’une sanction sur le fondement du par. 196(1) s’il ne prend pas de « précautions suffisantes pour prévenir les lésions ou les maladies professionnelles » (al. 196(1)a)) ou si « le lieu de travail de l’employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires » (al. 196(1)c)). L’alinéa 196(1)c) fait particulièrement ressortir la volonté du législateur de mettre l’accent non pas sur le lien spécifique entre l’employeur fautif et la victime d’un accident de travail, mais bien sur la relation entre l’employeur et le lieu de travail qui a mené à l’accident et au préjudice physique.
20. Partant, ce n’est pas précisément l’infraction de West Fraser Mills au par. 26.2(1) du Règlement (en sa qualité de propriétaire) qui emporte l’application du par. 196(1). En fait, chacune des omissions ayant mené à l’infraction au par. 26.2(1) peut être considérée comme une omission de « [prendre des] précautions suffisantes » ou une indication que « le lieu de travail de l’employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires » (voire les deux). Un même acte fautif peut emporter plusieurs sanctions. À titre d’exemple, la négligence du titulaire d’un permis d’exploitation forestière pourrait, dans certaines situations, équivaloir à une infraction au par. 26.2(1) du Règlement, ainsi qu’à une « [omission de prendre] des précautions suffisantes » suivant le par. 196(1) de la Loi. D’ailleurs, c’est au moins en partie pour cette raison que la sanction a été infligée au départ à West Fraser Mills et a été jugée indiquée par le Tribunal.
21. La jurisprudence appuie la démarche du Tribunal. À mon avis, ce dernier n’a pas tort de se fonder sur l’arrêt *Petro‑Canada*. Dans cette décision, la cour d’appel statue que la Commission a conclu à raison que la personne morale qui est à la fois employeur et propriétaire de plusieurs stations‑service a des obligations en tant qu’employeur aux termes de l’art. 115 de la Loi relativement aux différents lieux de travail parce qu’elle possède une maîtrise suffisante sur eux. Dans le cas qui nous occupe, West Fraser Mills possédait à l’égard du lieu de travail en cause des connaissances et une maîtrise suffisantes pour avoir l’obligation d’assurer sa sécurité. Le Tribunal ne commet pas d’erreur en invoquant l’arrêt *Petro‑Canada*, d’où la conclusion que West Fraser Mills n’avait pas, à l’égard du lieu de travail, que l’obligation d’assurer la santé et la sécurité de *ses propres* employés.
22. Certes, le Tribunal ne conclut pas en l’espèce à l’existence entre West Fraser Mills et l’abatteur blessé mortellement d’une relation apparentée à celle qui lie un employeur et un employé. Mais, je le répète, il conclut qu’un lien existait entre West Fraser Mills et la sécurité du lieu de travail : West Fraser Mills avait embauché une personne pour surveiller le lieu de travail conformément aux obligations que lui faisait la Loi. Le lien de West Fraser Mills avec la sécurité du lieu de travail n’était pas qu’à titre de propriétaire; l’entreprise a joué un rôle à titre d’« employeur » dans le décès survenu. Il n’était donc pas « absurde » que le Tribunal considère que le par. 196(1) s’applique en l’espèce et conclue que West Fraser Mills avait manqué à son obligation d’employeur suivant la Loi, compte tenu à la fois du lien entre l’entreprise et le lieu de travail et des faits sous‑jacents à l’infraction au par. 26.2(1).
23. Enfin, même si le Tribunal n’a pas formulé la question en litige aussi précisément que je le fais dans les présents motifs, ce n’est pas fatal. On ne peut nier qu’il comprend bien le débat qu’il est appelé à trancher : il dégage la vue d’ensemble et saisit les conséquences qui découlent des interprétations concurrentes du par. 196(1). Il comprend et analyse l’alternative qui lui est présentée : adopter une approche étroite et textuelle ou une approche plus large, plus contextuelle. Sa décision est rationnelle et offre une base juridique au contrôle. La cour de révision peut étoffer les motifs d’un décideur administratif en respectant les limites qui s’imposent (*Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre‑Neuve‑et‑Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 16‑18). Le tribunal ne franchit clairement pas ces limites en l’espèce.
24. Pour ces motifs, je conclus que l’interprétation du Tribunal selon laquelle le par. 196(1) s’applique à West Fraser Mills du fait que celle‑ci exerçait ses activités en lien avec le lieu de travail où le décès est survenu n’est pas manifestement déraisonnable.
25. Dispositif
26. Je suis d’avis de rejeter le pourvoi et de confirmer la décision du Tribunal. Aucuns dépens ne sont adjugés au Tribunal, mais des dépens devant la Cour et les juridictions inférieures sont adjugés à la Commission, conformément aux vœux des deux parties.

Version française des motifs rendus par

La juge Côté (dissidente) —

1. Introduction
2. West Fraser Mills Ltd. (« West Fraser ») a retenu les services d’un entrepreneur indépendant pour abattre des « arbres pièges » en vue de réduire la population d’insectes sur sa propriété. L’entrepreneur a embauché à son tour un abatteur pour exécuter les travaux. L’abatteur rendait compte à l’entrepreneur et travaillait sous sa surveillance, et non celle de West Fraser. West Fraser était certes « propriétaire » du lieu de travail au sens de la *Workers’ Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492(« Loi »), mais les parties conviennent qu’elle n’était pas l’employeur de l’abatteur.
3. La Workers’ Compensation Board de la Colombie‑Britannique (« Commission ») a fait enquête sur le décès de l’abatteur causé par la chute d’un arbre en décomposition. Dans son rapport, elle conclut notamment que West Fraser a contrevenu au par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97(« Règlement »). Elle lui a également imposé une sanction administrative en vertu du par. 196(1) de la Loi pour cette infraction.
4. Le présent pourvoi soulève deux questions. Premièrement, le par. 26.2(1) du Règlement est‑il *ultra vires*? Deuxièmement, dans la négative, la Commission peut‑elle imposer à West Fraser une sanction administrative pour avoir manqué à ses obligations de propriétaire? À mon avis, le par. 26.2(1) outrepasse le pouvoir délégué de la Commission, de sorte que la disposition est *ultra vires*. Et même si le par. 26.2(1) était *intra vires*, la Commission a eu tort d’imposer une sanction administrative à West Fraser. Je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi.
5. Validité du par. 26.2(1) du Règlement
6. La Loi confère à la Commission le pouvoir d’adopter certains types de règlement. C’est en vertu de ce pouvoir qu’elle a adopté le par. 26.2(1), qui assujettit le propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière à certaines obligations. West Fraser, que la Commission a déclarée coupable d’une infraction au par. 26.2(1), conteste le pouvoir de la Commission d’adopter cette disposition réglementaire aux termes de la Loi.
   1. Norme de contrôle
7. La norme de la décision correcte est la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer pour décider si un organisme a outrepassé ou non son pouvoir de réglementation. La première question que soulève le présent pourvoi est de nature juridictionnelle : la Commission a‑t‑elle *même seulement* le pouvoir d’adopter un tel règlement? Il ne s’agit pas de se prononcer sur la valeur ou la teneur du règlement. La question appelle seulement une réponse : soit la Commission a agi dans les limites de ses pouvoirs, soit elle a outrepassé ceux‑ci. Il n’y a pas plusieurs issues « raisonnables » possibles lorsqu’il s’agit de décider si la Commission — qui ne possède que le pouvoir qui lui est délégué par le législateur — a exercé son pouvoir de réglementation conformément à son mandat. Dès lors, l’application de la norme de la décision correcte oblige simplement la cour de révision à entreprendre sa propre analyse du pouvoir de réglementation conféré par la loi, en recourant aux règles habituelles d’interprétation législative, et à décider si le règlement contesté relève ou non de ce pouvoir.
8. Le présent pourvoi fait ressortir une distinction importante entre les mesures prises par un organisme de réglementation dans l’exercice de sa fonction décisionnelle et les mesures qu’il prend dans l’exercice de sa fonction réglementaire, une distinction qui est au cœur des considérations de principe qui sous‑tendent le contrôle judiciaire et l’analyse qui préside traditionnellement à la détermination de la norme de contrôle applicable.
9. Un organisme de réglementation (en l’occurrence, la Commission) agit dans l’exercice de sa fonction décisionnelle lorsqu’il statue sur un différend dont il est saisi conformément à son mandat statutaire et au droit applicable. C’est dans ce contexte qu’un tribunal administratif peut faire appel à son expertise technique ou exercer son pouvoir discrétionnaire en fonction de ses préférences sur le plan des principes. C’est également dans ce contexte qu’il peut exister de multiples conclusions raisonnables lorsqu’il n’est pas possible d’affirmer qu’il n’y a qu’une « seule décision correcte » dans une affaire donnée (*Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 146, le juge Binnie).
10. Par ailleurs, un organisme de réglementation agit dans l’exercice de sa fonction réglementaire lorsqu’il exerce le pouvoir de législation déléguée que lui confère la loi. L’étendue de son pouvoir de réglementation est une question qui relève strictement de l’interprétation statutaire : le législateur autorise‑t‑il cet organisme à adopter le règlement ou l’organisme a‑t‑il outrepassé son pouvoir? Un organisme de réglementation ne possède pas à cet égard une expertise plus grande qu’une cour de justice pour trancher. Qui plus est, la remise en question de l’exercice du pouvoir d’un organisme de réglementer ne fait pas intervenir l’examen de faits particuliers ou de considérations de principe directes, puisque la valeur du règlement contesté n’est pas en cause. Dès lors, le respect de l’intention du législateur — l’une des pierres angulaires du contrôle judiciaire — requiert des cours de justice qu’elles surveillent étroitement les frontières du pouvoir délégué.
11. En l’espèce, et comme elle l’admet elle‑même, la Commission a incontestablement agi dans l’exercice de son pouvoir de réglementation, et non de son pouvoir décisionnel, en adoptant le par. 26.2(1) du Règlement. Pour déterminer la norme de contrôle applicable, la Cour doit se demander s’il y a lieu d’accorder déférence à la conclusion de la Commission selon laquelle elle avait le pouvoir d’adopter le règlement contesté.
12. Le cadre d’analyse de la norme de contrôle établi dans *Dunsmuir* l’a été dans le contexte de la contestation de l’exercice du pouvoir décisionnel d’un tribunal administratif. Le litige portait sur la validité des conclusions d’un arbitre quant au congédiement d’un employé et à la norme de contrôle à appliquer. C’est dans ce contexte que la norme de contrôle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte établies dans *Dunsmuir* doivent être considérées. Or, dans la présente affaire, il n’y a pas lieu de décider si l’organisme de réglementation a bien statué sur un différend dont il était saisi. Il s’agit plutôt de savoir s’il a outrepassé son pouvoir en adoptant la disposition réglementaire contestée, c’est‑à‑dire en exerçant son pouvoir de réglementation.
13. L’arrêt *Dunsmuir* est cependant éclairant. La Cour y reconnaît qu’« [u]n organisme administratif doit [. . .] statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence » (par. 59 (je souligne)). Elle cite aussi en l’approuvant l’arrêt *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, dans lequel elle avait examiné si un règlement de la ville de Calgary ayant pour effet de geler le nombre de plaques de taxi pouvant être délivrées relevait du pouvoir conféré à la municipalité par la *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1. Au nom des juges unanimes de la Cour, le juge Bastarache écrit (au par. 5) :

En l’espèce, il faut seulement se demander si, en vertu de la *Municipal Government Act*, la Ville a commis un excès de pouvoir en gelant la délivrance des plaques de taxi. Les municipalités ne possèdent pas une expertise ou compétence institutionnelle plus grande que les tribunaux pour délimiter leur compétence. L’examen d’une telle question devra toujours se faire selon la norme de la décision correcte : *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 29. Il n’est pas nécessaire de procéder à une analyse pragmatique et fonctionnelle pour déterminer s’il y a eu excès de pouvoir; une telle démarche ne s’impose que dans le cas où une municipalité exerce une fonction juridictionnelle ou une fonction de prise de décisions de principe. [Je souligne.]

1. L’arrêt *United Taxi* s’applique clairement en l’espèce. Il reconnaît la distinction entre le pouvoir de réglementation et le pouvoir décisionnel (voir aussi *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 51), ainsi que l’application impérative de la norme de la décision correcte lorsque la validité d’un règlement est directement contestée. C’est pourquoi, dans *Dunsmuir*, la Cour a statué qu’une véritable question de compétence *doit* faire l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte. Contrairement à l’exercice du pouvoir décisionnel, qui peut être assujetti à la norme de la raisonnabilité selon l’arrêt *Dunsmuir* et ceux rendus dans sa foulée, selon le contexte en cause, la question de la compétence n’appelle qu’une seule réponse. Voilà pourquoi les juridictions inférieures considèrent généralement que l’adoption d’un règlement est assujettie à la norme de la décision correcte. Voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, assistés de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 15‑58 à 15‑59, où les auteurs écrivent [traduction] « [l]es cours de justice appliquent la norme de la décision correcte pour décider de la validité de la législation déléguée », p. 15‑58. Voir également *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1, par. 11; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R 96, par. 14; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58, par. 12; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, par. 57; *Cargill Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 243, par. 56 (CanLII); *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219, par. 29; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287, par. 66 (CanLII). Il est d’ailleurs intéressant de constater que, en l’espèce, le tribunal de première instance (2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148), la Cour d’appel (2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621), West Fraser et la Commission conviennent tous que la question de compétence doit faire l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte.
2. Les arrêts *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, et *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360, ne vont pas dans le sens contraire. Ni l’un ni l’autre ne portent sur la question soulevée en l’espèce : un organisme de réglementation avait‑il le *pouvoir* de prendre un règlement donné? Les deux portent plutôt sur la *teneur* ou la *valeur* du règlement contesté. Dans *Catalyst*, la Cour devait décider si une municipalité avait exercé son pouvoir de taxation de manière raisonnable en soumettant certains biens‑fonds à un taux d’imposition particulier (par. 7). Le pouvoir de la municipalité de fixer le taux d’imposition n’était pas contesté, la loi habilitante conférant à celle‑ci « un pouvoir discrétionnaire large et quasi illimité de fixer les taux de l’impôt foncier à payer » (par. 26). Dans *Green*, la Cour devait décider si le Barreau du Manitoba avait agi raisonnablement en imposant certaines règles de conduite. Tout comme dans *Catalyst*, nul ne contestait que la loi habilitante conférait « clairement au Barreau le pouvoir de créer un programme [de perfectionnement professionnel permanent] » (par. 44).
3. Par ailleurs, dans ces deux affaires, des considérations de principe militaient contre l’application de la norme de la décision correcte. Dans *Catalyst*, où les parties avaient convenu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable, la Cour s’est fondée sur le fait que les municipalités sont des institutions démocratiques. L’application de la norme de la décision raisonnable fait alors en sorte que les tribunaux « respect[ent] le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables » (par. 19). Cette position était d’autant plus convaincante que la « retenue dans la façon d’aborder la révision des règlements municipaux existe depuis plus d’un siècle » (par. 21), une tradition absente en l’espèce. Dans l’arrêt *Green,* la Cour a invoqué le même principe de responsabilité démocratique à l’égard d’une règle adoptée par le Barreau parce que les conseillers sont « élus par les membres de la profession juridique [les seules personnes visées par les règles] et [doivent] leur rendre des comptes » (par. 23).
4. En l’espèce, le principe de la responsabilité démocratique milite en faveur de la norme de la décision correcte. La Commission est une institution formée de non‑élus qui peut uniquement exercer les pouvoirs que lui délègue le législateur. L’application de la norme de la décision correcte fait en sorte que la Commission agisse dans les limites de cette délégation et n’accroisse pas la portée de son pouvoir de réglementation contre la volonté des représentants provinciaux élus.
5. Je ne nie pas que, conformément aux principes modernes d’interprétation, les tribunaux doivent interpréter de manière libérale et téléologique le pouvoir statutaire d’adopter des règlements. C’est précisément ce qu’a fait la Cour dans l’arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810. Mais cela est très différent de l’idée qu’un tribunal doive déférer à la conclusion incorrecte d’un organisme de réglementation quant à son pouvoir d’adopter un règlement en particulier. Il demeure néanmoins possible d’interpréter de manière libérale et téléologique le pouvoir conféré par une loi tout en reconnaissant qu’il ne peut y avoir qu’une seule réponse à la question de savoir si l’organisme a outrepassé son pouvoir en adoptant le règlement contesté.
6. En fait, l’arrêt *Katz* appuie la thèse favorable à l’application de la norme de la décision correcte. Premièrement,à aucun moment la Cour ne s’écarte du cadre traditionnel des normes de la décision raisonnable et de la décision correcte. Un virage théorique aussi important aurait été fait explicitement, et non simplement de manière tacite. Dans la mesure où l’arrêt *Katz* n’énonce pas clairement la norme de contrôle applicable, il ne faut pas y voir l’infirmation *sub silentio* de la conclusion expresse de la Cour dans l’arrêt *United Taxi*, confirmée dans *Dunsmuir*, selon laquelle la validité d’un règlement commande l’application de la norme de la décision correcte.
7. Deuxièmement, plusieurs des caractéristiques du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, comme l’« attention respectueuse » portée aux motifs (*Barreau du Nouveau‑Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 49) et le fait que la décision « se justifi[e] au regard [. . .] du droit » (*Dunsmuir*, par. 47), sont manifestement absentes dans *Katz*. Peut‑être est‑ce parce qu’un organisme de réglementation n’a pas à motiver ses décisions lorsqu’il exerce sa fonction réglementaire, alors qu’il le doit lorsqu’il exerce sa fonction décisionnelle, une distinction qui fait ressortir encore plus l’incongruité d’appliquer une autre norme que celle de la décision correcte pour statuer sur la validité d’un règlement. Comment une cour de justice qui ne sait rien de ce qui motive une décision ou l’exercice d’un pouvoir peut‑elle faire montre de déférence? Quoi qu’il en soit, dans l’arrêt *Katz,* la Cour se livre effectivement à une nouvelle analyse du pouvoir statutaire d’adopter le règlement en cause, puis elle examine le texte de la disposition habilitante et la raison d’être de cette disposition. Cela correspond par définition à l’application de la norme de la décision correcte. L’arrêt *Katz* n’est donc pertinent en l’espèce que dans la mesure où il illustre les principes d’interprétation législative applicables.
8. Pour ces raisons, je suis d’avis que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte. Les juges majoritaires ne sont manifestement pas du même avis, mais la justification de leur position m’échappe pour l’essentiel. Dans le but de réfuter bon nombre de mes arguments concernant la norme de contrôle, la majorité affirme que « [l]e présent pourvoi n’exige pas que nous approfondissions le sujet » (par. 23). Des points importants ne sont donc pas abordés, et leur application de la norme de la décision raisonnable demeure en grande partie inexpliquée.
9. Premièrement, les juges majoritaires affirment simplement, sans aucune analyse ou explication, que les arrêts *Catalyst* et *Green* prescrivent l’application de la norme de la décision raisonnable lorsque la loi habilitante confère à l’organisme subordonné le pouvoir d’adopter à son gré des règlements. Ils omettent cependant de préciser *pourquoi* il en est ainsi. Je le répète, il ne s’agit pas de la bonne lecture de ces arrêts. Les juges majoritaires n’avancent aucun élément de réfutation à cet égard.
10. Deuxièmement, les juges majoritaires ne réfèrent aucunement à l’arrêt *United Taxi*. On ne peut donc que conjecturer quant à savoir s’ils ont choisi d’ignorer les décisions qui n’appuient pas leur thèse ou s’il faut y voir une infirmation tacite de l’arrêt *United Taxi*. Il serait utile aux plaideurs éventuels que la Cour le précise.
11. Troisièmement, les juges majoritaires ne se penchent pas sur la distinction entre l’exercice du pouvoir réglementaire et l’exercice du pouvoir décisionnel. Or, selon moi, cette distinction offre un fondement rationnel pour reconnaître que la question en litige touche en l’espèce à la compétence. Les juges majoritaires ne justifient pas leur désaccord.
12. En somme, les juges majoritaires n’offrent à peu près aucune analyse à l’égard d’une question qui sera assurément importante dans les dossiers ultérieurs où le pouvoir d’adopter un règlement sera contesté. Comme les parties au pourvoi ont consacré une grande attention à la question, il aurait été utile que les juges majoritaires l’examinent plus attentivement.
    1. Analyse
13. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement est *ultra vires* en ce qu’il confond indûment les obligations du propriétaire et celles de l’employeur, alors que le régime législatif dans lequel il s’inscrit impose à l’un et à l’autre des obligations distinctes et définies. Il n’est donc pas compatible avec la loi habilitante de la Commission, et son adoption a outrepassé le pouvoir délégué de cette dernière.
14. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement requiert du propriétaire qu’il assume la responsabilité quant à la manière dont sont « planifiées et exercées » les activités d’exploitation forestière sur les lieux qui lui appartiennent. En voici le libellé :

[traduction]

**26.2** (1) Le propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière fait en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au présent règlement et aux pratiques de travail sécuritaires jugées acceptables par la Commission.

1. Le pouvoir de réglementation de la Commission est prévu à l’art. 225 de la Loi. Il s’agit d’un pouvoir relativement large, mais qui fait l’objet d’une restriction, à savoir que les règlements de la Commission soient adoptés [traduction] « [c]onformément au mandat que lui confère la présente partie ». Les passages pertinents de cette disposition sont rédigés comme suit :

[traduction]

**225** (1) Conformément au mandat que lui confère la présente partie, la Commission peut prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail.

(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre des règlements sur ce qui suit :

a) les normes et les exigences relatives à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des autres personnes se trouvant dans un lieu de travail et au bien‑être des travailleurs dans leur environnement de travail;

b) des éléments précis des obligations générales des employeurs, travailleurs, fournisseurs, superviseurs, entrepreneurs principaux et propriétaires suivant la présente partie;

. . .

1. Pour décider si le par. 26.2(1) respecte les limites du pouvoir conféré par l’art. 225 de la Loi, il faut examiner la partie 3 de la Loi dans sa totalité afin de « comprendre le rôle que joue la disposition » (en l’occurrence la disposition attributive du pouvoir de réglementation) « au regard de l’[économie générale] » de la Loi (*Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721, par. 21).Voir aussi *Greenshields c. The Queen*, [1958] R.C.S. 216, p. 225, le juge Locke, dissident; R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6e éd. 2014), qui écrit au § 13.12 : [traduction] « Dans son analyse de l’économie d’une loi, le tribunal tente de découvrir de quelle façon les dispositions ou les parties de la loi interagissent pour donner effet à un plan plausible et cohérent. Il examine ensuite comment la disposition à interpréter peut se comprendre eu égard à ce plan ». Autrement dit, la portée du pouvoir de réglementation de la Commission doit être considérée à la lumière de l’intention du législateur. Un règlement ne sera pas compatible avec la Loi ou « [conforme] au mandat que [confère à la Commission la partie 3] » s’il va à l’encontre du régime législatif ou mine autrement celui‑ci. Voilà un cas où, pour reprendre les termes employés par la Cour dans l’arrêt *Katz*, il ne serait pas « possible » d’interpréter le règlement « d’une manière qui le rend *intra vires*» (par. 25 (italique omis)).
2. Dans le cadre du régime législatif applicable en l’espèce, la Loi définit à son art. 106 « employeur » et « propriétaire » comme étant des entités séparées, et ce, au moyen de définitions distinctes. Elle précise ensuite expressément aux art. 115 à 121 les obligations propres au propriétaire, à l’employeur et à d’autres personnes. Les obligations générales de l’employeur sont énoncées à l’art. 115 :

[traduction]

**115** (1) Chaque employeur doit :

a) assurer la santé et la sécurité de :

(i) tous ses travailleurs;

(ii) tous les autres travailleurs se trouvant dans un lieu de travail où il exerce ses activités;

b) se conformer à la présente partie, aux règlements et aux ordonnances applicables.

(2) Sans limiter la portée du paragraphe (1), un employeur doit :

a) apporter les correctifs requis lorsque le lieu de travail présente un danger pour la santé ou la sécurité de ses travailleurs;

b) veiller à ce que ses travailleurs :

(i) soient informés de tous les risques connus ou prévisibles pour la santé ou la sécurité auxquels leur travail les expose;

(ii) se conforment à la présente partie, aux règlements et aux ordonnances applicables;

(iii) soient informés de leurs droits et de leurs obligations suivant la présente partie et les règlements;

c) établir des programmes et des politiques de santé et de sécurité au travail conformes aux règlements;

d) mettre à disposition le matériel, les dispositifs et les vêtements de protection exigés par règlement, assurer leur bon état et veiller à ce que ses travailleurs les utilisent;

e) offrir à ses travailleurs l’information, la formation, l’entraînement et la surveillance nécessaires à leur santé et leur sécurité et ainsi qu’à celles des autres travailleurs dans le lieu de travail;

f) mettre une copie de la présente loi et des règlements à la disposition de ses travailleurs de façon qu’ils puissent la consulter à leur gré et, dans chacun des lieux de travail où ils sont appelés à travailler régulièrement, afficher en permanence un avis indiquant l’endroit où cette copie peut être consultée;

g) consulter les comités mixtes et les représentants en santé et sécurité de ses lieux de travail, et collaborer avec eux;

h) collaborer avec la Commission, ses dirigeants et toute autre personne qui exerce une fonction prévue à la présente partie ou aux règlements.

1. Considérées dans leur ensemble, les obligations prévues à l’art. 115 sont liées à la surveillance qu’exerce l’employeur sur ses travailleurs; par exemple, assurer la santé et la sécurité de ses travailleurs, veiller à ce qu’ils soient informés des risques connus et leur offrir de la formation et de l’entraînement en matière de santé et de sécurité. Il est révélateur que presque tous les alinéas emploient le terme « travailleurs ». Autrement dit, la Loi tient l’employeur responsable de la façon dont le travail est effectué dans le lieu de travail.
2. Les obligations générales du propriétaire sont énoncées à l’art. 119 :

[traduction]

**119**  Le propriétaire d’un lieu de travail doit :

a) mettre à disposition et entretenir le bien‑fonds et les locaux qui servent de lieu de travail de façon à assurer la santé et la sécurité des personnes qui se trouvent dans le lieu de travail ou à proximité;

b) donner à l’employeur ou à l’entrepreneur principal du lieu de travail l’information dont il dispose et qui est nécessaire pour cerner et supprimer ou maîtriser les risques pour la santé et la sécurité des personnes se trouvant dans le lieu de travail;

c) se conformer à la présente partie, aux règlements et aux ordonnances applicables.

1. Considérées dans leur ensemble, ces obligations se rattachent à la relation entre le propriétaire et l’employeur; par exemple, le propriétaire doit entretenir le bien‑fonds d’une certaine manière et communiquer à l’employeur ou à l’entrepreneur principal (mais non aux travailleurs) l’information nécessaire à la maîtrise des risques. Aucune de ces obligations ne concerne les travailleurs, contrairement à celles énoncées à l’art. 115, qui *toutes* les concernent.
2. Lus ensemble, les art. 115 et 119 créent des catégories distinctes d’obligations, les obligations de l’employeur et celles du propriétaire étant liées à la fonction et à la capacité particulières de chacun d’eux d’assurer la sécurité du lieu de travail. Par exemple, les employeurs sont les mieux placés pour informer les travailleurs des risques connus ou raisonnablement prévisibles pour leur sécurité du fait de la surveillance qu’ils exercent directement sur eux, c’est‑à‑dire qu’ils sont les mieux placés pour s’acquitter d’obligations liées aux activités que les travailleurs exercent sur le lieu de travail en cours d’emploi. Les propriétaires sont les mieux placés pour s’acquitter au niveau macro d’obligations liées aux lieux de travail en général; ils doivent par exemple assurer le bon entretien de ces endroits. Telle est la démarche adoptée par le législateur en vue d’atteindre son objectif de protection de la santé et de la sécurité au travail dans la province.
3. Cette interprétation fondée sur la structure de la loi est étayée par l’al. 107(2)e), selon lequel l’un des objectifs de la partie 3 de la Loi est qu’[traduction] « employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d’influer sur la santé et la sécurité des travailleurs partagent cette obligation dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité de le faire ». Les employeurs sont mentionnés en premier, alors que les propriétaires ne le sont pas expressément, ce qui fait ressortir le rôle prédominant des employeurs dans le régime législatif. Cette disposition se distingue d’autres dispositions qui font expressément mention des propriétaires (voir p. ex. le par. 123(2)).
4. Qui plus est, l’al. 107(2)e) précise que la Loi n’impose des obligations aux personnes visées que « dans la mesure où [elles] ont le pouvoir et la capacité [de s’en acquitter] », ce qui s’accorde avec la manière dont les obligations sont attribuées à l’employeur et au propriétaire aux art. 115 et 119 de la Loi. Par conséquent, même si l’objet du par. 107(1) est énoncé en termes généraux — « favoris[er] la santé et la sécurité au travail et [. . .] protég[er] les travailleurs » —, il limite expressément la mesure dans laquelle (et les moyens avec lesquels) le législateur poursuit cet objectif. Et, bien sûr, les déclarations de principe (tel l’énoncé général figurant au par. 107(1)) « ne sont pas des dispositions attributives de compétence » et « ne peuvent donc pas servir à élargir les pouvoirs de [l’]organisme [subordonné] à des domaines non précisés par le législateur dans les dispositions attributives de compétence » (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010‑167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010‑168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489, par. 22).
5. La disposition réglementaire contestée ne respecte pas cette répartition des obligations. Le paragraphe 26.2(1) oblige le propriétaire à faire en sorte que les activités soient planifiées et exercées d’une certaine manière, une obligation qui se rattache au lien entre l’employeur et le travailleur, ainsi qu’aux décisions prises au niveau micro concernant le déroulement des activités au quotidien sur le lieu de travail. Cette obligation se distingue nettement des obligations au niveau macro quant à l’état du lieu de travail qui incombent au propriétaire suivant l’art. 119. La Commission a donc créé, par règlement, une obligation que la Loi ne réserve qu’aux employeurs. Ce faisant, elle a contrevenu à la structure claire de la division des obligations dans la Loi; elle a donc outrepassé son mandat et débordé le cadre du pouvoir qui lui est délégué à l’art. 225.
6. Le paragraphe 225(1) de la Loi permet à la Commission d’adopter les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables, mais on ne saurait y voir l’autorisation de miner le régime législatif établi par les représentants élus de la province. Autrement, le pouvoir de réglementation de la Commission ne connaîtrait aucune limite fonctionnelle dans la mesure où chaque règlement est de quelque manière lié à une certaine notion abstraite de la santé et la sécurité au travail.
7. Considérons un cas légèrement différent. L’alinéa 115(2)d) de la Loi oblige l’employeur à mettre du matériel de protection à la disposition de ses travailleurs et à veiller à ce qu’ils l’utilisent. La Commission pourrait‑elle, par règlement, imposer la même obligation au propriétaire alors que le législateur a manifestement choisi de l’imposer à l’employeur et *non* au propriétaire? Selon les juges majoritaires, elle le pourrait assurément car, disent‑ils, « le législateur a exprimé la volonté que la Commission [adopte] tout règlement jugé nécessaire » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 10). Cet exemple démontre que la méthode d’interprétation préconisée par la majorité manque à ce point de délimitation qu’elle permettrait à la Commission de saper le régime législatif soigneusement conçu par la province ou d’en faire carrément abstraction.
8. Je conviens avec les juges majoritaires que l’art. 119 de la Loi n’est pas « une énumération complète et exhaustive des obligations du propriétaire » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 17). Cependant, il ne s’agit pas en l’espèce de savoir si la Commission peut imposer au propriétaire d’autres obligations en sus de celles qui sont précisées dans la loi, car elle peut manifestement le faire. Nous sommes plutôt appelés à décider si la Commission peut assujettir le propriétaire à une obligation *de cette nature*. Contrairement à ce qu’affirment les juges majoritaires (au par. 17), je ne prétends pas que, dans tous les cas, un règlement doit forcément être « expressément reli[é] au texte précis de l’art. 119 » pour être valide. Je dis simplement qu’un règlement adopté en vertu de la Loi — qu’il soit expressément relié ou non au texte des obligations énoncées à l’art. 119 — ne saurait miner l’application de la loi dans son ensemble en rendant le propriétaire débiteur d’obligations que la Loi ne prévoit clairement pas lorsque celle‑ci est interprétée à la lumière de sa structure et de l’objectif énoncé à l’al. 107(2)e).
9. J’estime de plus que les facteurs contextuels externes dont font mention les juges majoritaires ne sont pas convaincants. De toute manière, il ne s’agit pas de considérations pertinentes pour décider de la validité d’une disposition issue de l’exercice du pouvoir délégué (voir motifs du juge Brown, par. 117‑120). La Commission peut bien avoir adopté le par. 26.2(1) en raison de l’inquiétude exprimée par le gouvernement provincial face à l’augmentation du nombre de décès au travail dans le secteur forestier (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 20). Elle ne peut pas pour autant miner le régime législatif établi par le législateur pour assurer la santé et la sécurité au travail, d’autant plus que le régime, dont je fais état précédemment, établit clairement des pouvoirs et des responsabilités distincts en matière de sécurité au travail. Or, suivant la disposition réglementaire contestée, une même responsabilité rejaillit sur les différents acteurs.
10. Par ailleurs, le par. 26.2(1) n’est pas un « prolongement naturel » des obligations du propriétaire prévues à l’al. 119a) (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 21). Rappelons que la mise à disposition et l’entretien du bien‑fonds et des locaux dans le lieu de travail est conceptuellement distinct de la gestion et de la surveillance des activités exercées par les travailleurs à ces endroits et relève d’un type différent de compétence et de pouvoir.
11. J’estime donc que le par. 26.2(1) est *ultra vires*, et j’accueillerais le pourvoi pour cette raison.
12. Imposition d’une sanction administrative à West Fraser à titre de propriétaire
13. À supposer même que la disposition réglementaire contestée soit *intra vires* comme le concluent les juges majoritaires, j’accueillerais quand même le pourvoi au motif que la Commission a eu tort d’imposer une sanction administrative à West Fraser. West Fraser a été accusée d’avoir violé ses obligations à titre de *propriétaire* aux termes du par. 26.2(1) du Règlement. Elle a cependant fait l’objet, suivant le par. 196(1) de la Loi, d’une sanction administrative qui ne peut être imposée qu’à une entité agissant à titre d’*employeur*. Puisqu’il n’existe aucun lien entre l’infraction sous‑jacente (commise par un propriétaire) et l’imposition d’une sanction administrative (applicable seulement à un employeur), la décision de la Commission est manifestement déraisonnable.
    1. Norme de contrôle
14. L’*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45 (« ATA») prescrit, pour les besoins de la seconde question en litige, la norme de contrôle applicable. L’article 58 de l’ATAprévoit ce qui suit :

[traduction]

**58** (1) Lorsque la Loi sous le régime de laquelle la demande est présentée contient ou incorpore une [clause privative], le tribunal est considéré comme un tribunal spécialisé par une cour de justice pour toute matière dans laquelle il a compétence exclusive.

(2) Dans le cadre d’un contrôle judiciaire visant un tribunal spécialisé au sens du paragraphe (1),

a) une conclusion de fait ou de droit ou une mesure discrétionnaire du tribunal dans une matière qui relève de sa compétence exclusive par application d’une [clause privative] ne peut être modifiée que si elle est manifestement déraisonnable;

b) toute question touchant à l’application des règles de justice naturelle et d’équité procédurale en common law est tranchée en fonction du caractère équitable ou non des actes du tribunal au vu de l’ensemble des circonstances;

c) la norme de contrôle applicable à la décision du tribunal sur toute autre question que celles précisées aux paragraphes a) et b) est celle de la décision correcte.

1. Selon les juges majoritaires, la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 29). À supposer qu’il s’agisse de la norme applicable, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi au motif que la décision du Workers’ Compensation Appeal Tribunal (« Tribunal ») (2013 CanLII 79509) est manifestement déraisonnable.
   1. Analyse
2. Le paragraphe 196(1) de la Loi — la disposition relative aux sanctions administratives — est rédigé comme suit :

[traduction]

**196** (1) En vertu du présent article, la Commission peut infliger à un employeur une sanction administrative au moyen d’une ordonnance si elle est convaincue, selon la prépondérance des probabilités,

a) que l’employeur n’a pas pris des précautions suffisantes pour prévenir les lésions ou les maladies professionnelles,

b) que l’employeur ne s’est pas conformé à la présente partie, au Règlement ou à une ordonnance applicable,

c) que le lieu de travail de l’employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires.

1. Suivant le texte clair de cette disposition, la Commission ne peut imposer une sanction administrative qu’à « un employeur », à l’exclusion d’un propriétaire ou d’une autre personne. Il ressort aussi de son libellé que l’infraction sous‑jacente doit s’être produite pendant que le contrevenant agissait à titre d’employeur. C’est ce qu’il faut conclure des énoncés « l’employeur n’a pas pris des précautions suffisantes » et « l’employeur ne s’est pas conformé à la présente partie, au Règlement ou à une ordonnance applicable ». L’employeur se conforme en tous points à la loi applicable lorsqu’il s’acquitte des obligations qui lui sont dévolues.
2. Pour le Tribunal, cette disposition s’applique au propriétaire qui est également employeur dans le lieu de travail, et ce, même s’il s’est acquitté de toutes ses obligations d’employeur suivant la Loi et le Règlement. Cela est erroné pour plusieurs raisons.
3. Premièrement, le terme « employeur » n’englobe pas le « propriétaire », comme il appert des définitions distinctes de ces deux termes à l’art. 106, ainsi que des obligations distinctes dévolues à chacun d’eux et prévues respectivement aux art. 115 et 119. Nulle mention n’est faite de quelque pouvoir d’imposer, comme la Commission l’a fait en l’espèce, une sanction administrative à un propriétaire ou à une entité agissant à titre de propriétaire.
4. Deuxièmement, le fait que le par. 196(1) précise que la Commission peut imposer une sanction administrative à un employeur indique, par inférence négative, qu’elle *ne* peut *pas* en imposer une aux autres personnes visées par la Loi (voir Sullivan, § 8.92 ([traduction] « Lorsqu’une disposition fait expressément état d’un ou de plusieurs éléments, mais qu’elle demeure silencieuse sur d’autres qui sont comparables, on présume que son silence est délibéré et reflète son intention d’exclure les éléments qui ne sont pas mentionnés »)).
5. Troisièmement, l’interprétation du Tribunal ne tient pas compte du libellé choisi par le législateur au par. 196(1), qui diffère de celui des autres dispositions de la Loi. Le législateur aurait employé un libellé plus général s’il avait voulu que la Commission puisse imposer une sanction administrative à un propriétaire (ou, comme en l’espèce, à un propriétaire qui est aussi employeur, mais dont l’inobservation vise seulement ses obligations à titre d’employeur). Dans d’autres dispositions, le législateur emploie le terme « personne » au singulier ou au pluriel afin d’englober des entités multiples ou des entités agissant simultanément à plusieurs titres. (Voir p. ex. l’al. 111(2)d), qui dispose que l’une des fonctions de la Commission est [traduction] « de faire en sorte que les personnes concernées par les objectifs de la [partie 3] obtiennent de l’information et des conseils sur l’administration de celle‑ci et en matière de santé et de sécurité professionnelles »). L’exemple le plus frappant se trouve à l’art. 217, la disposition générale sur les sanctions. L’article 217 s’apparente au par. 196(1) en ce qu’il permet d’imposer des sanctions et confère à la Commission un pouvoir d’exécution. Suivant son libellé, « une personne est passible » des sanctions énumérées, et non seulement « un employeur » comme au par. 196(1). De même, le par. 213(1) précise qu’« une personne qui contrevient à une disposition de la présente partie » commet une infraction et encourt les sanctions générales prévues à l’art. 217. « [L]orsque des termes différents sont employés dans un même texte législatif, il faut considérer qu’ils ont un sens différent. Il faut tenir pour acquis que le législateur a délibérément choisi des termes différents dans le but d’indiquer un sens différent » (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 81). L’interprétation du Tribunal ne tient pas compte des termes choisis et considère le par. 196(1) comme si son libellé était identique à ceux du par. 213(1) et de l’art. 217.
6. Quatrièmement, un examen plus approfondi de l’art. 196 confirme que le terme « employeur » n’y est pas employé fortuitement puisqu’il est repris dans chacune des autres dispositions au lieu des termes « personne » ou « propriétaire ». Par exemple, les dispositions relatives à la défense de diligence raisonnable (par. 196(3)), à la procédure de révision (par. 196(4)) et au mode de paiement (par. 196(5)) renvoient toutes à « l’employeur » ou à « un employeur ». Le raisonnement des juges majoritaires en l’espèce revient en fait à réécrire ces dispositions.
7. Cinquièmement, comme je l’indique précédemment (aux par. 79 à 85), puisqu’elle crée des catégories distinctes d’obligations pour le propriétaire et pour l’employeur, la Loi se concilie avec le régime législatif dans sa globalité en ce qui a trait à certaines mesures réparatrices — en l’occurrence, la sanction administrative — qui ne s’appliquent qu’au manquement à certaines obligations, à l’exclusion du manquement aux autres.
8. Le fait que West Fraser est *un* employeur dans la province, voire même dans le lieu de travail visé en l’espèce, bien qu’il n’ait pas été l’employeur de l’abatteur décédé, n’appuie pas la thèse du Tribunal. West Fraser s’est vu reprocher le manquement à ses obligations *à titre de propriétaire* sur le fondement du par. 26.2(1) du Règlement. Elle n’a pas été accusée en tant qu’*employeur* d’un surveillant qui se trouvait temporairement dans le lieu de travail, d’avoir manqué à une obligation qui lui incombait à ce titre. Le Tribunal n’a pas simplement choisi entre une « interprétation étroite » et une « interprétation large » de la Loi (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 40). Il a plutôt opté pour une interprétation non délimitée, une interprétation qui revêt un caractère manifestement déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] » parce qu’elle n’établit aucun lien entre le manquement sous‑jacent (aux obligations de West Fraser en tant que *propriétaire* suivant le par. 26.2(1)) et l’applicabilité de la sanction administrative (en cas d’infraction au Règlement ou à la Loi en tant qu’*employeur*, comme indiqué précédemment). Pour qu’une sanction administrative puisse être imposée, l’inobservation sous‑jacente doit s’être produite pendant que l’entité agissait en tant qu’employeur. Ce n’est pas le cas en l’espèce.
9. Le raisonnement du Tribunal veut que tout propriétaire s’expose à une sanction administrative dans le cadre de ses activités d’exploitation forestière. Examinons l’effet de sa conclusion sur la responsabilité à la lumière de son interprétation du par. 196(1). Quant à la responsabilité, le Tribunal a blâmé West Fraser parce que son surveillant n’avait pas pris de mesures raisonnables pour documenter les risques éventuels au deuxième lieu de travail (motifs du Tribunal, par. 72). Ainsi, pour se conformer au droit applicable, le propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière doit s’assurer de la présence d’un employé sur le lieu de travail. Or, ce faisant, il s’expose nécessairement à une sanction administrative, car la présence d’un surveillant fait de lui un « employeur » selon l’interprétation du par. 196(1) retenue par le Tribunal. Dès lors, tout propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière qui se conforme à la loi, et non seulement West Fraser dans la présente affaire, est passible d’une sanction administrative. La portée de cette interprétation démontre que le Tribunal réécrit effectivement le par. 196(1) et y remplace le mot « employeur » par le mot « personne ». Il modifie ainsi en profondeur le régime de responsabilité soigneusement conçu par le législateur, vidant essentiellement de leur sens la distinction entre le propriétaire et l’employeur et, en particulier, l’emploi du terme « employeur » au par. 196(1).
10. À mon avis, l’analyse qui précède ne constitue pas seulement une « interprétation plausible, mais étroite » du par. 196(1) (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 37). C’est la *seule* interprétation possible. La conclusion du Tribunal est manifestement déraisonnable parce qu’elle ne tient pas compte — et va en fait expressément à l’encontre — du libellé clair et non équivoque du par. 196(1). La décision d’un tribunal administratif qui va à l’encontre du sens clair d’une disposition législative est manifestement déraisonnable. Le caractère manifestement déraisonnable d’une décision est encore plus évident lorsque, comme en l’espèce, l’interprétation clairement erronée du tribunal administratif contredit et mine le régime législatif général.
11. Il ne suffit pas d’affirmer que l’interprétation du Tribunal est celle qui « permet le plus la réalisation de l’objectif de la loi de favoriser la santé et la sécurité au travail et de prévenir de futurs accidents » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 43). Le législateur a pu vouloir atteindre cet objectif, mais les moyens adoptés en ce sens — et qui ressortent du par. 196(1) — sont limités. Conclure que toute interprétation qui, selon le Tribunal, promeut l’objectif de favoriser la santé et la sécurité au travail peut résister à un contrôle suivant la norme de la décision manifestement déraisonnable revient à vider de son sens la notion de contrôle judiciaire. L’application de la norme de la décision manifestement déraisonnable peut commander une grande déférence, mais certaines interprétations de la loi dépassent tellement les bornes qu’elles ne sauraient être maintenues.
12. Et il n’est même pas certain que l’interprétation du Tribunal soit celle qui permet *effectivement* le plus la réalisation de l’objectif de sécurité au travail. Suivant cette interprétation, West Fraser aurait pu échapper à la sanction administrative en n’affectant tout simplement pas un surveillant au lieu de travail, ce qui, de toute évidence, n’aurait pas été de nature à favoriser la santé et la sécurité. En outre, la Commission aurait pu prendre à l’égard de West Fraser une autre mesure que l’imposition d’une sanction administrative. La Loi en prévoit d’autres, mais les juges majoritaires n’en examinent aucune. L’affirmation selon laquelle l’interprétation du Tribunal est celle qui permet le plus la réalisation des objectifs de la Loi est à tout le moins à la fois non vérifiée et incertaine. Le seul fait que le Tribunal avance cette justification ne saurait être suffisant pour qu’on défère aveuglément à son interprétation de la Loi.
13. Enfin, les juges majoritaires laissent entendre que l’imposition d’une sanction administrative à West Fraser pourrait avoir un autre fondement que l’infraction au par. 26.2(1) du Règlement. C’est faire totalement abstraction de ce qui s’est produit dans la présente affaire. Les faits révélés par le dossier sont clairs : les *seules* infractions règlementaires invoquées par la Commission à l’appui de sa décision d’imposer une sanction administrative visent l’art. 26.2, lequel énonce des obligations qui, je le rappelle, ne sont imposées qu’au *propriétaire*. Il n’y a pas non plus de conclusion indépendante selon laquelle West Fraser a omis de prévenir les lésions professionnelles ou n’a pas assuré la sécurité du lieu de travail en plus de contrevenir au par. 26.2(1). Les motifs du Tribunal, qui s’attachent à la perpétration de l’infraction pour confirmer la sanction administrative, vont dans le même sens [traduction] : « L’infraction de [West Fraser] au par. 26.2(1) du Règlement permet de conclure que [West Fraser] a omis de prendre des précautions suffisantes pour prévenir les lésions professionnelles » (par. 96 (je souligne)).
14. Les efforts que déploient les juges majoritaires pour relier la sanction à autre chose que les manquements par West Fraser à ses obligations de propriétaire font fi de ce que dit vraiment le Tribunal. Une cour de révision n’est « [pas autorisée] à faire complètement abstraction des motifs [du Tribunal] et à y substituer les siens » (*Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 24, la juge en chef McLachlin), même au regard de la norme de la décision manifestement déraisonnable. Or, c’est précisément ce qui se produit en l’occurrence. Les infractions reprochées à West Fraser à titre de propriétaire ne peuvent se muter en infractions à titre d’employeur lorsque la Loi ne confère pas le pouvoir d’imposer une sanction administrative. Partant, la décision du Tribunal de confirmer l’infliction d’une sanction administrative était manifestement déraisonnable.
15. Conclusion
16. En résumé, je suis d’avis d’invalider le par. 26.2(1) du Règlement par application de la norme de la décision correcte et d’accueillir en conséquence le pourvoi. À supposer même que la disposition ne soit pas invalide, il était manifestement déraisonnable d’imposer une sanction administrative — laquelle ne vise que les infractions commises à titre d’employeur — au motif que West Fraser a été reconnue coupable de manquements à ses obligations de propriétaire suivant le par. 26.2(1). J’accueillerais donc le pourvoi pour ce motif également.

Version française des motifs rendus par

1. Le juge Brown (dissident) — Bien que je partage l’opinion de la juge en chef selon laquelle la Workers’ Compensation Board de la Colombie‑Britannique (« Commission ») avait le pouvoir d’adopter le par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97 (« Règlement »), j’arrive à cette conclusion au terme d’un raisonnement différent.
2. La juge en chef dit au par. 23 de ses motifs que la Cour affirme « certes », dans *Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick,* 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190,qu’une véritable question de compétence [. . .] « fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte ». En tout respect, cependant, c’est minimiser considérablement ce que dit *effectivement* la Cour dans *Dunsmuir*, à savoir qu’« [u]n organisme administratif doit [. . .] statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence » (par. 59 (je souligne)). De plus, on ne saurait opposer à la contestation de West Fraser relative à la compétence ce que dit par ailleurs la juge en chef au par. 23, c’est-à-dire que « pareil cas [soulevant une véritable question de compétence] se présenter[a] rarement ». Une telle réponse est particulièrement inadéquate dans la mesure où la juge en chef ne dit pas elle‑même douter du fait que la question soulevée en l’espèce en est une de compétence. Le débat est en fait complètement escamoté par l’affirmation selon laquelle le pourvoi « n’exige pas que nous approfondissions » le sujet, à savoir si, en l’espèce, le pouvoir de la Commission d’adopter le par. 26.2(1) soulève une question de cette nature, car « la question que la cour de révision doit trancher n’a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué » (par. 23).
3. Je réponds à ces affirmations en formulant trois remarques. Premièrement, la question du pouvoir de la Commission d’adopter le par. 26.2(1) constitue [traduction] « une question de compétence liée à la législation déléguée » (*Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Canada*, 2018 CAF 58, par. 80). La question de savoir si un délégataire légal est habilité à réglementer est donc manifestement une question de compétence « au sens traditionnel », *selon la manière dont la Cour conçoit cette question dans ses arrêts.* En d’autres termes, il ne s’agit pas de se prononcer sur le *caractère raisonnable* de la décision de la Commission d’adopter le par. 26.2(1), mais plutôt sur son *pouvoir* de le faire. La question fait clairement partie de celles qui, selon la Cour dans *Dunsmuir* (au par. 59), se posent lorsque « le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question ».
4. Deuxièmement, les cours de révision appliquent presque toujours [traduction] « la norme de la décision correcte pour décider de la validité de la législation déléguée » (D. J. M. Brown et J. M. Evans, assistés de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 15‑58 à 15‑59; voir aussi *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.L.P.R. (5th) 1, par. 11; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96, par. 14; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58, par. 12; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada.*,2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, par. 57; *Broers* *c. Real Estate Council of Alberta*,2010 ABQB 497, 489 A.R. 219, par. 29; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287, par. 66 (CanLII)).
5. La jurisprudence de la Cour le confirme. Dans *Dunsmuir*, la Cour cite en l’approuvant une conclusion tirée dans *United Taxi Drivers’ Fellowship*, où (comme en l’espèce) la question en litige était de savoir si la loi en cause autorisait la ville de Calgary à adopter une disposition réglementaire en vertu d’un pouvoir subordonné ou délégué. Dans ce cas, la disposition réglementaire limitait le nombre de plaques de taxi. Selon la Cour (au par. 5), la question soulevée en était une de compétence, ce qui appelait toujours l’application de la norme de la décision correcte. Il en est ainsi parce qu’une des principales fonctions d’une cour de justice est de faire en sorte qu’un délégataire comme la Commission ne puisse agir que dans les limites du pouvoir que lui confère le législateur. Une fois le principe posé, l’étiquette importe peu. Quelle que soit la façon dont on qualifie la question (une question de compétence, une question de validité, voire une sorte de question de droit), le principe demeure le même. L’exercice du pouvoir public doit toujours être autorisé par la loi. Dès lors, nul délégataire ne peut, dans l’exercice de son pouvoir de législation subordonnée (c’est‑à‑dire, lorsqu’il *légifère*), outrepasser le pouvoir qui lui est conféré. La primauté du droit ne saurait tolérer aucune entorse à ce principe (*Dunsmuir*, par. 29).
6. Troisièmement, je suis malheureusement en désaccord avec la juge en chef quant à la manière dont elle formule la question en litige : l’adoption du par. 26.2(1) par la Commission résulte-t-elle d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué par la *Workers Compensation Act*,R.S.B.C. 1996, c. 492? Bien qu’il incombe légitimement et nécessairement à l’autorité judiciaire de veiller à ce que les délégataires agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés, ce n’est *pas* sur le « caractère raisonnable » global de la *manière* dont le délégataire choisit d’exercer son pouvoir légitime que la cour de révision doit diriger son attention. En bref, même si le *pouvoir* de la Commission d’adopter des règlements peut (et doit) être susceptible de contrôle, les *moyens* que choisit la Commission pour réglementer sont, sous réserve de ce que j’affirme plus loin au sujet de l’arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, du ressort de la Commission, non de la Cour ou de quelque autre juridiction.
7. Les motifs de la juge en chef sur ce point vont bien au‑delà de ce que dit la Cour dans *Catalyst* en ce qu’ils reconnaissent un nouveau fondement universel au contrôle judiciaire d’une *mesure réglementaire choisie* par un délégataire dans les limites de son pouvoir légal. Précisons que le caractère déraisonnable, en tant que motif reconnu dans *Catalyst* pour invalider l’acte d’un délégataire, s’applique de manière restreinte (et seulement lorsque la validitéest établie). Comme l’explique la Cour dans *Catalyst*, par. 21 et 24, les mesures qui, dans le cas de règlements municipaux, seraient prises illégitimement par un conseil municipal correspondent à celles qui sont déraisonnables au sens que précise le juge en chef lord Russell dans *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.) :

[traduction] Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiaux et d’application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d’être injustifiables aux yeux d’hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n’a jamais eu l’intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*. » [p. 99‑100]

Le caractère déraisonnable, au sens précisé dans *Catalyst*, tient donc à des éléments ou à des considérations qui sont depuis longtemps tenus pour illégitimes dans le contexte de l’administration municipale (p. ex. *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299), et non à des éléments susceptibles d’amener la cour de révision à tenir une mesure pour « déraisonnable » simplement parce qu’elle n’est pas nécessaire ou souhaitable au vu des objectifs d’une loi habilitante en particulier.

1. Il vaut la peine de répéter que la question dont nous sommes saisis n’est pas de savoir si le règlement en cause « résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 23), mais bien si la Commission *a le pouvoir d’adopter* ce règlement. Je signale que pour les parties au pourvoi et les juridictions inférieures, la question que soulève le par. 26.2(1) en est une de compétence ou de validité.
2. Je ne suis donc pas non plus d’accord avec la juge en chef lorsqu’elle met à l’écart l’examen de la compétence au profit de la prise en compte de divers facteurs contextuels censés appuyer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 19-21). Si l’adoption du par. 26.2(1) par la Commission soulève une question de compétence — ce que ne nie pas la juge en chef —, de tels facteurs contextuels ne sont pas pertinents.
3. Cependant, je conviens avec elle que le libellé de l’art. 225 de la Loi, qui confère à la Commission le pouvoir de prendre les règlements qu’elle « juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail », est suffisamment large pour étayer la conclusion selon laquelle l’adoption du par. 26.2(1) du Règlement est *intra vires*.
4. En ce qui concerne la sanction, je conviens avec ma collègue la juge Côté que la décision de la Commission d’en infliger une à West Fraser en application du par. 196(1) de la Loi pour une infraction au par. 26.2(1) du Règlement est manifestement déraisonnable, et je souscris à ses motifs sur ce point.
5. J’ajoute ce qui suit. Les motifs qui précèdent prennent appui, comme je le dis au par. 114, sur la manière dont la Cour conçoit la question de compétence au vu de ses arrêts, en particulier l’arrêt *Dunsmuir*. Même si on a parfois exprimé des doutes concernant la catégorie et la définition de la question de compétence dans *Dunsmuir* (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 42) ou minimisé l’importance de cette question en affirmant qu’elle avait une « portée étroite » ou qu’elle « se présent[ait] rarement » (*Alberta Teachers*, par. 39; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 26; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3, par. 42), le cadre établi dans *Dunsmuir* continue de s’appliquer à son égard en raison de la règle du *stare decisis*.
6. Je ne dis pas pour autant que tout est parfait. Je reconnais que, dans bien des cas, la distinction entre une affaire qui soulève une véritable question de compétence et celle qui fait seulement intervenir l’application de la loi habilitante par le délégataire sera au mieux insaisissable. De manière plus générale, même si suivant l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, une approche binaire de la norme de contrôle applicable convient en appel, une démarche plus souple, qui s’attache au degré d’intensité du contrôle requis plutôt qu’à l’appartenance de la question à l’une des deux catégories, pourrait mieux s’adapter aux considérations contextuelles qui varient inévitablement d’une décision administrative à l’autre. Au nombre de ces considérations contextuelles mentionnons l’étendue du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi habilitante, la nature de la décision, celle du décideur et les enjeux pour les intéressés (voir p. ex. *Pham c. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, [2015] 1 W.L.R. 1591, par. 107, lord Sumption). Appliquée dans d’autres ressorts, une telle démarche compte également des adeptes au sein de cours d’appel du pays (*Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006, par. 90‑92; *Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, par. 22). À mon avis, ce principe général, à savoir que le cadre présidant à la détermination de la norme de contrôle devrait être suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des organismes administratifs, des questions dont ils sont saisis, de leurs décisions, de leur expertise et de leurs mandats, n’a rien d’inconciliable avec la double fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire, à savoir maintenir la primauté du droit et assurer la suprématie législative (*Dunsmuir*, par. 27 et 30).
7. Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi.

Version française des motifs rendus par

1. Le juge Rowe (dissident) — Le contrôle judiciaire de l’exercice du pouvoir délégué est fondamental à la primauté du droit. Comme le dit la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*,2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 10 : « La primauté du droit pose comme principe fondamental que le pouvoir de l’État doit être exercé en conformité avec la loi. Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les cours supérieures peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l’État est conforme à la loi ou non. »
2. Pareil contrôle a notamment lieu lorsqu’il s’agit de décider si une disposition réglementaire est valide ou non. L’examen comporte alors deux étapes. La première s’intéresse à la compétence « au sens strict de la faculté [de l’organisme] de connaître de la question » (*Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 59). La seconde s’intéresse à la teneur de la disposition et vise l’exercice du pouvoir conféré : « . . . la teneur [du] règlemen[t] doit être conforme à la raison d’être du régime mis sur pied par la législature » (*Catalyst*,par. 25). Les deux étapes supposent l’interprétation de la loi habilitante, la première s’attachant surtout à l’octroi du pouvoir de réglementer, la seconde s’intéressant plus généralement au régime de la loi et à son objet.
3. Sans s’y référer expressément, la juge en chef se penche sur la première étape aux par. 10-11 de ses motifs, puis sur la seconde aux par. 12-22. Compte tenu des remarques qui précèdent, je souscris à sa conclusion selon laquelle le par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, est *intra vires*.
4. Je me permets cependant quelques remarques supplémentaires. Au paragraphe 9 de ses motifs, la juge en chef cite à l’appui de sa thèse D. J. Mullan, selon lequel l’application de la norme de la raisonnabilité [traduction] « reconnaît que, dans beaucoup de cas, les personnes qui se consacrent quotidiennement à l’application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité [fine] à l’égard des impératifs et des subtilités de ces régimes » (« Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.*59, p. 93; *Dunsmuir*, par. 49). Il s’agit d’une généralisation excessive qui embrouille davantage la question qu’elle ne la clarifie. Certes, « [appliquer] quotidiennement » un régime administratif permet d’acquérir une « connaissance » et une « sensibilité [fine] » à l’égard des questions de principe qui se posent et de la mise en balance d’éléments à considérer lorsqu’il s’agit de rendre une décision discrétionnaire. Mais en quoi « appliquer quotidiennement » une loi rend‑il plus apte à interpréter celle‑ci, notamment pour déterminer l’étendue de la compétence, ce qui relève de l’analyse juridique? En fait, ce n’est pas le cas. C’est l’une des idées reçues sur l’expertise qui ont actuellement cours en droit administratif (*Garneau Community League c. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th)1, par. 94).
5. En ce qui concerne la peine pécuniaire, je conviens avec ma collègue la juge Côté que la décision du Workers’ Compensation Appeal Tribunal (2013 CanLII 79509) est manifestement déraisonnable et va directement à l’encontre du texte clair du par. 196(1) de la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492. Je souscris donc aux par. 94-110 de ses motifs. Par conséquent, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi pour ce motif.

*Pourvoi rejeté avec dépens en faveur de la Workers’ Compensation Board of British Columbia, les juges* Côté*,* Brown *et* Rowe *sont dissidents.*

Procureurs de l’appelante : Harris & Company, Vancouver.

Procureur de l’intimé Workers’ Compensation Appeal Tribunal : Workers’ Compensation Appeal Tribunal, Richmond.

Procureur de l’intimée Workers’ Compensation Board of British Columbia : Workers’ Compensation Board of British Columbia, Richmond.

Procureur de l’intervenante Workers’ Compensation Board of Alberta : Workers’ Compensation Board of Alberta, Edmonton.