



**Canada
Supreme Court
Reports**

**Recueil des arrêts
de la Cour suprême
du Canada**

Part 3, 2019 Vol. 4

3^e cahier, 2019 Vol. 4

Cited as [2019] 4 S.C.R. { i-lxiv
653-960

Renvoi [2019] 4 R.C.S. { i-lxiv
653-960

Published pursuant to the Supreme Court Act by / Publié conformément à la Loi sur la Cour suprême par

ROGER BILODEAU, Q.C. / c.r.
The Registrar, Supreme Court of Canada / Registraire de la Cour suprême du Canada

Deputy Registrar / Registraire adjoint
J. DAVID POWER

General Counsel / Avocate générale
BARBARA KINCAID

Chief Law Editor / Arrêviste en chef
GENEVIÈVE DOMEY

Senior Counsel / Avocate-conseil
RENÉE MARIA TREMBLAY

Legal Counsel / Conseillers juridiques

ÉLOÏSE BENOIT
AUDREY-ANNE BERGERON
VALERIE DESJARLAIS
ANNE DES ORMEAUX
ANDRÉ GOLDENBERG
LEE ANN GORMAN

LAUREN KOSHURBA
KAREN LEVASSEUR
CRAIG MRACEK
JOANNE NORMAN
IDA SMITH

JACQUELINE STENCEL
ANDREA SUURLAND
LESLIE TAKAHASHI
CAMERON TAYLOR
DIANE THERRIEN
LESLIE-ANNE WOOD

Chief, Jurilinguistic Services / Chef du service jurilinguistique
CHRISTIAN C.-DESPRÉS

DAVID AUBRY
STEPHEN BALOGH

Jurilinguists / Jurilinguistes
MARIE-CHRISTIANE BOUCHER
JULIE BOULANGER

AUDRA POIRIER
MARIE RODRIGUE

Manager, Editorial Services / Gestionnaire, Service de l'édition
PETER O'DOHERTY

Technical Revisors / Réviseurs techniques
MARC-ANDRÉ ALAIN
SUZANNE AUDET
MARYAM ARZANI
GENEVIÈVE MARTIN-LAFLEUR

Administrative Assistants / Adjoints administratifs
SÉBASTIEN GAGNÉ
MANON PLOUFFE

Changes of address for subscriptions to the Supreme Court Reports should be referred to Library, Supreme Court of Canada, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0J1, together with the old address.

Les abonnés du Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada doivent signaler tout changement d'adresse à Bibliothèque, Cour suprême du Canada, Ottawa (Ontario) Canada, K1A 0J1, en indiquant l'ancienne adresse.

CONTENTS

Title Page	i
List of Judges	ii
Motions	v
Table of Judgments	ix
Table of Cases Cited	xiii
Statutes and Regulations Cited	xlix
Authors Cited	liii
Index	953

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov 653

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Proper approach to judicial review of administrative decisions — Proper approach to reasonableness review.

Citizenship — Canadian citizens — Registrar of Citizenship cancelling certificate of Canadian citizenship issued to Canadian-born son of parents later revealed to be Russian spies — Decision of Registrar based on interpretation of statutory exception to general rule that person born in Canada is Canadian citizen — Exception stating that Canadian-born child is not citizen if either parent was representative or employee in Canada of foreign government at time of child's birth — Whether Registrar's decision to cancel certificate of citizenship was reasonable — Citizenship Act, R.S.C. 1985, c. C-29, s. 3(2)(a).

Bell Canada v. Canada (Attorney General) 845

Administrative law — Appeals — Boards and tribunals — Regulatory boards — Jurisdiction — CRTC deciding that simultaneous substitution regime does not apply to Super Bowl broadcast — Canadians therefore able to view American commercials aired during Super Bowl — Whether CRTC had authority to prohibit simultaneous substitution for Super Bowl — Framework for determining applicable standard of review set out in Vavilov applied — Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, s. 9(1)(h).

SOMMAIRE

Page titre	i
Liste des juges.....	iii
Requêtes.....	v
Table des jugements.....	xi
Table de la jurisprudence.....	xxxii
Lois et règlements cités.....	li
Doctrine et autres documents cités.....	liiii
Index	957

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov 653

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Démarche appropriée pour le contrôle judiciaire des décisions administratives — Démarche appropriée pour l'application de la norme de la décision raisonnable.

Citoyenneté — Citoyens canadiens — Annulation par la greffière de la citoyenneté du certificat de citoyenneté canadienne délivré au fils né au Canada de parents qui se sont plus tard révélés être des espions russes — Décision rendue par la greffière sur son interprétation de l'exception prévue par la loi à l'égard de la règle générale suivant laquelle les personnes nées au Canada ont la citoyenneté canadienne — Exception précisant qu'un enfant né au Canada n'est pas citoyen canadien si, au moment de sa naissance, son père ou sa mère était représentant ou au service au Canada d'un gouvernement étranger — La décision de la greffière d'annuler le certificat de citoyenneté était-elle raisonnable? — Loi sur la citoyenneté, L.R.C. 1985, c. C-29, art. 3(2)a).

Bell Canada c. Canada (Procureur général) 845

Droit administratif — Appels — Organismes et tribunaux administratifs — Organismes de réglementation — Compétence — Décision du CRTC portant que le régime de la substitution simultanée ne s'applique pas à la télédiffusion du Super Bowl — Décision permettant en conséquence aux téléspectateurs canadiens de voir les messages publicitaires américains présentés durant le Super Bowl — Le CRTC avait-il le pouvoir de prohiber la substitution simultanée dans le cas du Super Bowl — Application du cadre d'analyse établi dans Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable — Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 9(1)(h).

Continued on next page

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

**Canada Post Corp. v. Canadian Union
of Postal Workers 900**

Administrative law — Judicial review — Labour relations — Federally-regulated employer's work place inspection obligation — Health and safety officer finding that employer failed to ensure that every part of work place is inspected at least once a year — Appeals officer concluding that employer's work place inspection obligation applies only to parts of work place over which employer has control and rescinding contravention — Whether appeals officer's interpretation of work place inspection obligation was reasonable — Framework for determining applicable standard of review and conducting reasonableness review set out in *Vavilov* applied — Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2, s. 125(1)(z.12).

SOMMAIRE (Fin)

**Société canadienne des postes c. Syndicat
des travailleurs et travailleuses des postes 900**

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Relations du travail — Obligation d'inspecter le lieu de travail imposée à l'employeur régi par les lois fédérales — Conclusion d'une agente de santé et de sécurité selon laquelle l'employeur n'a pas veillé à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année — Agent d'appel concluant que l'obligation de l'employeur d'inspecter le lieu de travail ne s'applique qu'aux parties du lieu de travail placées sous l'entière autorité de l'employeur, et annulant le constat de contravention — L'interprétation donnée par l'agent d'appel à l'obligation d'inspecter le lieu de travail est-elle raisonnable? — Application du cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable — Code canadien du travail, L.R.C. 1985, c. L-2, art. 125(1)z.12).



2019 Volume 4
Canada Supreme Court Reports
Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada

Published pursuant to the Supreme Court Act by / Publié conformément à la Loi sur la Cour suprême par

ROGER BILODEAU, Q.C. / c.r.
The Registrar, Supreme Court of Canada / Registraire de la Cour suprême du Canada

Deputy Registrar / Registraire adjoint
J. DAVID POWER

General Counsel / Avocate générale
BARBARA KINCAID

Chief Law Editor / Arrêtiste en chef
GENEVIÈVE DOMEY

Senior Counsel / Avocate-conseil
RENÉE MARIA TREMBLAY

Legal Counsel / Conseillers juridiques

ÉLOÏSE BENOIT
AUDREY-ANNE BERGERON
VALERIE DESJARLAIS
ANNE DES ORMEAUX
ANDRÉ GOLDENBERG
LEE ANN GORMAN

LAUREN KOSHURBA
KAREN LEVASSEUR
CRAIG MRACEK
JOANNE NORMAN
IDA SMITH

JACQUELINE STENCEL
ANDREA SUURLAND
LESLI TAKAHASHI
CAMERON TAYLOR
DIANE THERRIEN
LESLIE-ANNE WOOD

Chief, Jurilinguistic Services / Chef du service jurilinguistique
CHRISTIAN C.-DESPRÉS

DAVID AUBRY
STEPHEN BALOGH

Jurilinguists / Jurilinguistes
MARIE-CHRISTIANE BOUCHER
JULIE BOULANGER

AUDRA POIRIER
MARIE RODRIGUE

Manager, Editorial Services / Gestionnaire, Service de l'édition
PETER O'DOHERTY

Technical Revisors / Réviseurs techniques
MARC-ANDRÉ ALAIN
SUZANNE AUDET
MARYAM ARZANI
GENEVIÈVE MARTIN-LAFLEUR

Administrative Assistants / Adjointes administratifs
SÉBASTIEN GAGNÉ
MANON PLOUFFE

**JUDGES
OF THE
SUPREME COURT OF CANADA**

The Right Honourable RICHARD WAGNER, P.C., *Chief Justice of Canada*

The Honourable ROSALIE SILBERMAN ABELLA

The Honourable MICHAEL J. MOLDAVER

The Honourable ANDROMACHE KARAKATSANIS

The Honourable SUZANNE CÔTÉ

The Honourable RUSSELL BROWN

The Honourable MALCOLM ROWE

The Honourable SHEILAH L. MARTIN

The Honourable NICHOLAS KASIRER

JUGES
DE LA
COUR SUPRÊME DU CANADA

Le très honorable RICHARD WAGNER, C.P., *Juge en chef du Canada*

L'honorable ROSALIE SILBERMAN ABELLA

L'honorable MICHAEL J. MOLDAVER

L'honorable ANDROMACHE KARAKATSANIS

L'honorable SUZANNE CÔTÉ

L'honorable RUSSELL BROWN

L'honorable MALCOLM ROWE

L'honorable SHEILAH L. MARTIN

L'honorable NICHOLAS KASIRER

MOTIONS — REQUÊTES

(November 11 to December 31, 2019 – 11 novembre au 31 décembre 2019)

- 2386240 Ontario Inc. v. Regional Municipality of Peel*, (Ont.), 38771, leave to appeal refused with costs, 28.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- A v. Directrice de la protection de la jeunesse du CIUSSS*, (Que.), 38722, leave to appeal refused without costs, 28.11.19, autorisation d'appel refusée sans dépens.
- Ark Angel Foundation v. Minister of National Revenue*, (F.C.), 38579, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Association canadienne pour les armes à feu c. Procureure générale du Québec*, (Qc), 38710, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Attorney General of Ontario v. Clark*, (Ont.), 38687, leave to appeal granted with costs in the cause, 21.11.19, autorisation d'appel accordée avec dépens suivant l'issue de la cause.
- Barker v. Information and Privacy Commissioner of Ontario*, (Ont.), 38705, leave to appeal refused, 19.12.19, autorisation d'appel refusée.
- Birchcliff Energy Ltd. v. The Queen*, (F.C.), 38761, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Catalyst Capital Group Inc. v. VimpelCom Ltd.*, (Ont.), 38746, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Conseil canadien de la Magistrature c. L'Honorable Michel Girouard*, (C.F.), 38765, leave to appeal refused, no order as to costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- Doug C. Thompson Ltd. v. Gendron*, (Ont.), 38698, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Duong v. The Queen*, (B.C.) (Crim.), 38821, leave to appeal refused, no order as to costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- Fitzpatrick v. College of Physical Therapists of Alberta*, (Alta.), 38736, leave to appeal refused with costs, 28.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Froese v. The Queen*, (Man.) (Crim.), 38778, leave to appeal refused, 05.12.19, autorisation d'appel refusée.
- Gélinas c. Delisle*, (Qc), 38714, leave to appeal refused with costs to the respondent Autorité des marchés financiers, 12.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens en faveur de l'intimée l'Autorité des marchés financiers.
- Glacier Resorts Ltd. v. Minister of Environment*, (B.C.), 38848, notice of discontinuance filed, 15.11.19, avis de désistement produit.
- Gratl v. The Queen*, (F.C.), 38768, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Gros-Louis c. La Reine*, (Qc) (Crim.), 38689, leave to appeal refused, 28.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Groupe Anderson inc. c. Compagnie d'assurances Euler Hermes – Amérique du Nord*, (Qc), 38770, leave to appeal refused with costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- J. Cote & Son Excavating Ltd. v. City of Burnaby*, (B.C.), 38763, leave to appeal refused, no order as to costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.

- J.T. v. The Queen*, (B.C.) (Crim.), 38775, leave to appeal refused, 14.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Jean c. Agence du revenu du Québec*, (Qc), 38766, leave to appeal refused with costs, 19.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Kajetanowicz v. MacNeil*, (N.S.), 38754, leave to appeal refused with costs, 28.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Li v. Wei*, (B.C.), 38679, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- M.E. c. La Reine*, (Qc) (Crim.), 38701, leave to appeal refused, no order as to costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- Mackenzie v. Greenway-Brown*, (B.C.), 38696, leave to appeal refused with costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- McPherson v. Campbell*, (N.S.), 38726, leave to appeal refused with costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Millette c. La Reine*, (Qc), 37831, leave to appeal refused, 14.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Mitchell c. Ville de Lévis*, (Qc), 38729, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Nippon Yusen Kabushiki Kaisha v. Ewert*, (B.C.), 38784, leave to appeal refused with costs, 19.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- O. v. The Queen*, (Y.T.) (Crim.), 38743, leave to appeal refused, 28.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Oberlander v. Attorney General of Canada*, (F.C.), 38693, leave to appeal refused with costs, 05.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Okemow v. The Queen*, (Man.) (Crim.), 38757, leave to appeal refused, 05.12.19, autorisation d'appel refusée.
- Owners, Strata Plan LMS 3905 v. Crystal Square Parking Corporation*, (B.C.), 38741, leave to appeal granted with costs in the cause, 05.12.19, autorisation d'appel accordée avec dépens suivant l'issue de la cause.
- Packers Plus Energy Services Inc. v. Essential Energy Services Ltd.*, (F.C.), 38694, leave to appeal refused with costs, 19.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Palma c. La Reine*, (Qc) (Crim.), 38744, leave to appeal refused, 12.12.19, autorisation d'appel refusée.
- Parker v. Canadian Home Publishers Inc.*, (Ont.), 38697, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Passera v. The Queen*, (Ont.) (Crim.), 38811, leave to appeal refused, no order as to costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- Peoples Trust Company v. Jiang*, (B.C.), 38738, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Pinnock v. Birchcliffe Core-Harbour Inc.*, (Ont.), 38717, leave to appeal refused, no order as to costs, 05.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- Pita Royale Inc. v. Buckingham Properties Inc.*, (Ont.), 38776, leave to appeal refused with costs, 28.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Queano v. Robledano*, (B.C.), 38740, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- R. c. Belec*, (Qc) (Crim.), 38690, leave to appeal refused, no order as to costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- R. v. Norris*, (N.L.) (Crim.), 38753, leave to appeal refused, 28.11.19, autorisation d'appel refusée.

- R. v. Tsega*, (Ont.) (Crim.), 38590, leave to appeal refused, 14.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Salman v. Patey*, (Ont.), 38750, leave to appeal refused without costs, 05.12.19, autorisation d'appel refusée sans dépens.
- Shao v. Wang*, (B.C.), 38704, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Szpyrka v. The Queen*, (Ont.) (Crim.), 38752, leave to appeal refused, 14.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Université du Québec à Montréal c. Ville de Montréal*, (Qc), 38716, leave to appeal refused with costs, 14.11.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Vader v. The Queen*, (Alta.) (Crim.), 38764, leave to appeal refused, no order as to costs, 05.12.19, autorisation d'appel refusée, aucune ordonnance relative aux dépens.
- Van Steenis v. The Queen*, (F.C.), 38762, leave to appeal refused with costs, 05.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Vandenberg v. Wilken*, (Ont.), 38667, leave to appeal refused with costs, 05.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.
- Viscomi v. Attorney General of Canada on behalf of the United States of America*, (Ont.) (Crim.), 38760, leave to appeal refused, 28.11.19, autorisation d'appel refusée.
- Walter v. Attorney General of British Columbia*, (B.C.), 38786, leave to appeal refused without costs, 12.12.19, autorisation d'appel refusée sans dépens.
- Williams v. The Queen*, (N.B.) (Crim.), 38800, leave to appeal refused, 19.12.19, autorisation d'appel refusée.
- Zoocheck Canada Inc. v. The Queen in Right of Alberta*, (Alta.), 38774, leave to appeal refused with costs, 19.12.19, autorisation d'appel refusée avec dépens.

TABLE OF JUDGMENTS

The styles of cause in the present table are the standardized styles of cause (as expressed under the “Indexed as” entry in each case).

	PAGE		PAGE
B			
Bell Canada v. Canada (Attorney General)	845	Kosoian v. Société de transport de Montréal	335
C		M	
British Columbia Investment Management Corp., Canada (Attorney General) v.	559	Montréal (City) v. Octane Stratégie inc.	138
D		O	
Canada (Attorney General) v. British Columbia Investment Management Corp.	559	Octane Stratégie inc., Montréal (City) v.	138
Canada (Attorney General), Bell Canada v.	845	Ontario (Attorney General), Resolute FP Canada Inc. v.	394
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov	653	R	
Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers	900	R. v. Collin	650
Canadian Union of Postal Workers, Canada Post Corp. v.	900	R. v. Javanmardi	3
Collin, R. v.	650	R. v. K.J.M.	39
I		R. v. Shlah	136
Desgagnés Transport Inc. v. Wärtsilä Canada Inc. ...	228	Resolute FP Canada Inc. v. Ontario (Attorney Gen- eral)	394
J		S	
Javanmardi, R. v.	3	Shlah, R. v.	136
K		Société de transport de Montréal, Kosoian v.	335
K.J.M., R. v.	39	V	
Karam, Yared v.	498	Vavilov, Canada (Minister of Citizenship and Im- migration) v.	653
Y		W	
		Wärtsilä Canada Inc., Desgagnés Transport Inc. v. ...	228
		Y	
		Yared v. Karam	498

TABLE DES JUGEMENTS

Les intitulés utilisés dans cette table sont les intitulés normalisés de la rubrique « Répertoire » dans chaque arrêt.

	PAGE		PAGE
B			
Bell Canada c. Canada (Procureur général)	845	Ontario (Procureur général), Produits forestiers Résolu c.	394
British Columbia Investment Management Corp., Canada (Procureur général) c.	559	P	
C		Produits forestiers Résolu c. Ontario (Procureur général)	394
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov	653	R	
Canada (Procureur général) c. British Columbia Investment Management Corp.	559	R. c. Collin	650
Canada (Procureur général), Bell Canada c.	845	R. c. Javanmardi	3
Collin, R. c.	650	R. c. K.J.M.	39
I		R. c. Shlah	136
Instrubel, N.V., International Air Transport Association c.	469	S	
International Air Transport Association c. Instrubel, N.V.	469	Shlah, R. c.	136
J		Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes	900
Javanmardi, R. c.	3	Société de transport de Montréal, Kosoian c.	335
K		Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes, Société canadienne des postes c.	900
K.J.M., R. c.	39	T	
Karam, Yared c.	498	Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc. ...	228
Kosoian c. Société de transport de Montréal	335	V	
M		Vavilov, Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c.	653
Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.	138	W	
O		Wärtsilä Canada Inc., Transport Desgagnés inc. c. ...	228
Octane Stratégie inc., Montréal (Ville) c.	138	Y	
P		Yared c. Karam	498

TABLE OF CASES CITED

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)	2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241	317
2736-4694 Québec inc. v. Carleton — St-Omer (Ville de)	2006 QCCS 4726	178
9112-2648 Québec inc. v. Cauchon et associés inc.	2005 CanLII 44114	168
9112-4511 Québec inc. v. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval	2008 QCCA 848.....	180, 217
9129-6111 Québec inc. v. Longueuil (Ville)	2010 QCCA 2265, 21 Admin. L.R. (5th) 320.....	173, 204
9171-7702 Quebec Inc. v. Canada	2013 FC 832, 438 F.T.R. 11	300
9172-0904 Québec inc. v. Commission des relations du travail	2010 QCCS 3397, [2010] R.J.D.T. 1091	492
A		
Aboriginal Federated Alliance Inc. v. Canada Customs and Revenue Agency	2002 ABCA 104, 303 A.R. 304.....	583
Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval (Régie régionale de la santé et de services sociaux de Laval) v. 9112-4511 Québec inc.	2006 QCCS 5323	217
Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)	2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559	828
Air Canada v. City of Dorval	[1985] 1 S.C.R. 861.....	173, 204
Alberta (Attorney General) v. Moloney	2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327	315
Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association	2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654.....	689, 789
Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary	2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555	714
Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)	[1989] 2 S.C.R. 225.....	588
Al-Ghamdi v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)	2007 FC 559, 64 Imm. L.R. (3d) 67.....	768
Aliments Breton (Canada) inc. v. Oracle Corporation Canada inc. ...	2015 QCCA 336.....	202
Amar v. Dollard-des-Ormeaux (Ville)	2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277	173, 204
Amex Bank of Canada v. Adams	2014 SCC 56, [2014] 2 S.C.R. 787	168, 196
Andrews v. Canada (Attorney General)	2014 NLCA 32, 354 Nfld. & P.E.I.R. 42.....	451
Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission	[1969] 2 A.C. 147	781
Antaios Compania Naviera S.A. v. Salen Rederierna A.B.	[1985] 1 A.C. 191	430, 431
Antares Shipping Corp. v. The Ship “Capricorn”	[1980] 1 S.C.R. 553.....	280, 328
Argosy Marine Co. v. SS “Jeannot D”	[1970] Ex. C.R. 351	277
Aris Steamship Co. v. Associated Metals & Minerals Corp.	[1980] 2 S.C.R. 322.....	267
Associated Metals & Minerals Corp. v. The “Evie W”	[1978] 2 F.C. 710.....	251

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Association des courtiers et agents immobiliers du Québec v. Proprio Direct inc.	2008 SCC 32, [2008] 2 S.C.R. 195	810
ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission)	2015 SCC 45, [2015] 3 S.C.R. 219	810
Atlantic Mining NS Corp. (D.D.V. Gold Limited) v. Oakley	2019 NSCA 14	705
Atomic Energy of Canada Ltd.	2013 OHSTC 21	939
Attorney General of Quebec v. Blaikie	[1981] 1 S.C.R. 312	374
Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée	[1985] 1 S.C.R. 831	708
Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario	[1937] A.C. 326	290
Attorney-General of British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo R. Co.	[1950] 1 D.L.R. 305	593
Auer v. Robbins	519 U.S. 452 (1997)	812
Aussant v. Axa Assurances inc.	2013 QCCQ 398, [2013] R.J.Q. 533	218
Autobus Dufresne inc. v. Réseau de transport métropolitain	2017 QCCS 5812	166
Autorité des marchés financiers v. Patry	2015 QCCA 1933	30
Aviation General Partner Inc. v. Jainudeen	2013 OHSTC 32	939
Aylmer (Ville) v. 174736 Canada inc.	1997 CanLII 10176	175
B		
B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)	2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704	770
Backman v. Canada	2001 SCC 10, [2001] 1 S.C.R. 367	591
Baker v. Campbell	(1983), 153 C.L.R. 52	815
Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	[1999] 2 S.C.R. 817	724, 824
Bank of Montreal v. Hall	[1990] 1 S.C.R. 121	265
Bank of Montreal v. Marcotte	2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725	294
Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) v. Ville de Drummondville	2018 QCCS 5053	175
Barreau du Québec v. Quebec (Attorney General)	2017 SCC 56, [2017] 2 S.C.R. 488	715
Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.	2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476	706
Beauchemin v. Blainville (Town)	(2003), 231 D.L.R. (4th) 706	369
Beaudry v. Cité de Beauharnois	[1962] B.R. 738	184, 207
Behnke v. Bede Shipping Co.	[1927] 1 K.B. 649	330
Bell Canada	2011 OHSTC 21	927
Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.	2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311	704, 874
Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications	2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764	790
Bell Canada v. Canada (Attorney General)	2016 FCA 217, 402 D.L.R. (4th) 551	864
Bell Canada v. Canada (Attorney General)	2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845	687, 918
Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)	[1989] 1 S.C.R. 1722	787
Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)	[1988] 1 S.C.R. 749	285
Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex	2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559	742, 916
Bell v. Ontario Human Rights Commission	[1971] S.C.R. 756	782
Bellefleur v. Montréal (Communauté urbaine de)	[1999] R.R.A. 546	365
Belœil (Ville de) v. Gestion Gabriel Borduas inc.	2014 QCCA 238	173, 204
Benhaim v. St-Germain	2016 SCC 48, [2016] 2 S.C.R. 352	445
Benner v. Canada (Secretary of State)	[1997] 1 S.C.R. 358	774

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Benson Bros. Shipbuilding Co. (1960) Ltd. v. Mark Fishing Co. (1978)	21 N.R. 260	282
Bilski v. Kappos, Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director, Patent and Trademark Office	561 U.S. 593 (2010)	812
Binus v. The Queen	[1967] S.C.R. 594.....	812
Blas v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2014 FC 629, 26 Imm. L.R. (4th) 92.....	736
Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)	2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307	823
Blue Mountain Resorts Ltd. v. Ontario (Ministry of Labour)	2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321	933
Boisvenu v. Sherbrooke (Ville de)	2009 QCCS 2688	367
Boisvert v. Baie-du-Febvre (Municipalité de)	[1992] J.Q. n° 2574 (QL).....	200
Bou Malhab v. Diffusion Métromédia CMR inc.	2011 SCC 9, [2011] 1 S.C.R. 214	358
Boucher v. Développements Terriglobe inc.	[2001] R.D.I. 213	168
Bourque v. Cité de Hull	(1920), 30 B.R. 221	173, 209
Bow Valley Husky (Bermuda) Ltd. v. Saint John Shipbuilding Ltd. .	[1997] 3 S.C.R. 1210.....	248, 312
Bowles, Price Administrator v. Seminole Rock & Sand Co.	325 U.S. 410 (1945).....	812
Breslaw v. Montreal (City)	2009 SCC 44, [2009] 3 S.C.R. 131	368
British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.	2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86	266, 318
British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band ...	2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371	193
British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal) v. Fraser Health Authority	2016 SCC 25, [2016] 1 S.C.R. 587	702
British Columbia (Workers' Compensation Board) v. Figliola	2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422	702
British Columbia Human Rights Tribunal v. Schrenk	2017 SCC 62, [2017] 2 S.C.R. 795	702
British Columbia Investment Management Corp. v. Canada (Attorney General)	2014 BCSC 1296.....	579
British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. ...	[1995] 2 S.C.R. 739.....	706
British Columbia v. Henfrey Samson Belair Ltd.	[1989] 2 S.C.R. 24.....	592
Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne) ...	[1988] 2 S.C.R. 279.....	775, 839
Brown v. Belleville (City)	2013 ONCA 148, 114 O.R. (3d) 561	465
Buffalo City Metropolitan Municipality v. Asla Construction (Pty) Ltd.	[2019] ZACC 15, 2019 (4) S.A. 331	807
C		
C.I. Mutual Funds Inc. v. Canada	[1997] G.S.T.C. 84	593
C.J. v. Parizeau Popovici	2011 QCCS 2005	181
C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)	2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539	701
Calgary & Edmonton Land Co. v. Attorney-General of Alberta	(1911), 45 S.C.R. 170.....	596, 626
Cammell Laird & Co. v. Manganese Bronze and Brass Co.	[1933] 2 K.B. 141.....	330
Camps Bay Ratepayers' and Residents' Association v. Harrison	[2010] ZACC 19, 2011 (4) S.A. 42.....	806
Canada (Attorney General) v. Almon Equipment Limited	2010 FCA 193, [2011] 4 F.C.R. 203	738
Canada (Attorney General) v. Bedford	2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101	694
Canada (Attorney General) v. Fontaine	2017 SCC 47, [2017] 2 S.C.R. 205	582
Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.	2016 SCC 38, [2016] 2 S.C.R. 80	729
Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society ...	2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134	318
Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada ...	[1991] 1 S.C.R. 614.....	782
Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.	2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585	583
Canada (Attorney General) v. Thouin	2017 SCC 46, [2017] 2 S.C.R. 184	588
Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)	2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471	714

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)	2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230	690, 919
Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa	2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339	934
Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.	2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100	699
Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.	[1997] 1 S.C.R. 748.....	698, 786
Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net	[1998] 1 S.C.R. 626.....	309
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass	[1997] 3 S.C.R. 391.....	774
Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov	2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653	859, 880
Canada (Public Works and Government Services) (Re)	2009 LNOHSTC 35	939
Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha	2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006	740
Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada	2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221	922
Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada	2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601	743
Canada v. Addison & Leyen Ltd.	2007 SCC 33, [2007] 2 S.C.R. 793	583
Canada v. Craig	2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489	694
Canadian Artists' Representation v. National Gallery of Canada	2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197	690, 790
Canadian Food Inspection Agency v. Professional Institute of the Public Service of Canada	2010 SCC 66, [2010] 3 S.C.R. 657	206
Canadian Imperial Bank of Commerce v. Green	2015 SCC 60, [2015] 3 S.C.R. 801	583
Canadian Imperial Bank of Commerce v. Perrault et Perrault Ltée	[1969] B.R. 958.....	218
Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)	2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135	689, 789
Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.	[1979] 2 S.C.R. 227.....	698, 777
Canadian Western Bank v. Alberta	2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3	247, 301
Caron v. Alberta	2015 SCC 56, [2015] 3 S.C.R. 511	626
Cartaway Resources Corp. (Re)	2004 SCC 26, [2004] 1 S.C.R. 672	788
Casden v. Cooper Enterprises Ltd.	(1993), 151 N.R. 199	281, 327
Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)	2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5	726, 922
Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto v. M. (C.)	[1994] 2 S.C.R. 165.....	68
Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)	2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3	828
Centre de téléphone mobile (Québec) inc. v. Marieville (Ville de) ...	2006 QCCS 1179, [2006] AZ-50359395	166
Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687	714
Chaput v. Romain	[1955] S.C.R. 834.....	366
Chartier v. Attorney General of Quebec	[1979] 2 S.C.R. 474.....	359
Chatterjee v. Ontario (Attorney General)	2009 SCC 19, [2009] 1 S.C.R. 624	262
Chelsea (Municipalité de) v. Laurin	2010 QCCA 1723.....	382
Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84.....	750
Cinar Corporation v. Xanthoudakis	2005 CanLII 23655	482
Cité de Montréal v. Teodori	[1970] C.A. 401.....	209
Cité de St-Laurent v. Boudrias	[1974] C.A. 473.....	206
Cité de St-Romuald d'Etchemin v. S.A.F. Construction inc.	[1974] C.A. 411.....	173, 209
Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons	(1881), 7 App. Cas. 96.....	273, 274
City of Arlington, Texas v. Federal Communications Commission	569 U.S. 290 (2013).....	718
City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners	[1935] S.C.R. 215.....	596
City of Toronto v. W.H. Hotel Ltd.	[1966] S.C.R. 434.....	459
City of Vancouver v. Attorney-General of Canada	[1944] S.C.R. 23.....	596, 627

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. Poulin	2004 CanLII 29094	388
Commission des écoles catholiques de Verdun v. Giroux	[1986] R.J.Q. 2970	218
Commission scolaire de Laval v. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval	2016 SCC 8, [2016] 1 S.C.R. 29	714
Committee for the Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)	2001 SCC 37, [2001] 2 S.C.R. 132	810
Communauté urbaine de Montréal v. Cadieux	[2002] R.J.D.T. 80	367
Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.	2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458	715
Community Enterprises Ltd. v. Acton Vale (Ville)	[1970] C.A. 747	199
Compagnie d'assurance Continental du Canada v. 136500 Canada inc.	[1998] R.R.A. 707	360
Confédération, compagnie d'assurance-vie v. Lareau-Lacroix	1997 CanLII 10277	184
Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)	2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650	724
Construction Hydrex inc. v. Havre St-Pierre (Corporation municipale de)	[1980] C.S. 1038	199
Construction Irebec inc. v. Montréal (Ville de)	2015 QCCS 4303	166, 205
Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.	2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405	744
Cork v. Greavette Boats Ltd.	[1940] O.R. 352	327
Corporation municipale de Havre St-Pierre v. Brochu	[1973] C.A. 832	209
Couch v. Attorney-General (No. 2)	[2010] NZSC 27, [2010] 3 N.Z.L.R. 149	806
Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.	2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650	788, 810
Crépeau v. Yannonie	[1988] R.R.A. 265	372
Crevier v. Attorney General of Quebec	[1981] 2 S.C.R. 220	697, 801
Csak v. Aumon	(1990), 69 D.L.R. (4th) 567	630
Curtis v. Rideout	(1980), 27 Nfld. & P.E.I.R. 392	327
D		
D.L. v. L.G.	2006 QCCA 1125	518, 544
D'Errico v. Canada (Attorney General)	2014 FCA 95, 459 N.R. 167	752
De Mond v. The Queen	(1999), 99 D.T.C. 893	593, 636
Dedman v. The Queen	[1985] 2 S.C.R. 2	356
Delios v. Canada (Attorney General)	2015 FCA 117, 100 Admin L.R. (5th) 301	925
Delios v. Canada (Attorney General)	2015 FCA 117, 472 N.R. 171	727
Delta Air Lines Inc. v. Lukács	2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6	728, 919
Dersch v. Canada (Attorney General)	[1990] 2 S.C.R. 1505	68
Deveau (I.) Fisheries Ltd. v. Cummins Americas Inc.	(1996), 115 F.T.R. 254	282
Dome Petroleum Ltd. v. Excelsior Enterprises Inc.	(1989), 30 F.T.R. 9	282
Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)	[1993] 2 S.C.R. 756	722, 784
Doré v. Barreau du Québec	2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395	713
Doré v. Verdun (City)	[1997] 2 S.C.R. 862	164, 385
Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia ...	2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226	934
Droit de la famille — 071938	2007 QCCS 3792, [2007] R.D.F. 711	518
Droit de la famille — 10174	2010 QCCS 312	518
Droit de la famille — 10977	2010 QCCA 892	519

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Droit de la famille — 112948	2011 QCCA 1744, [2011] R.J.Q. 1729	513
Droit de la famille — 121301	2012 QCCA 1018	514
Droit de la famille — 121905	2012 QCCS 3977	525
Droit de la famille — 131166	2013 QCCS 2194	524
Droit de la famille — 13681	2013 QCCA 501	522, 545
Droit de la famille — 142245	2014 QCCA 1660	518
Droit de la famille — 1463	[1991] R.J.Q. 2514	514
Droit de la famille — 162780	2016 QCCS 5562	514
Droit de la famille — 1646	[1992] R.D.F. 463	545
Droit de la famille — 171064	2017 QCCS 2076	519
Droit de la famille — 172765	2017 QCCA 1844	513
Droit de la famille — 1931	[1994] R.J.Q. 378	518
Droit de la famille — 19582	2019 QCCA 647	524
Droit de la famille — 2225	[1995] R.D.F. 465	519, 545
Droit de la famille — 2420	[1996] R.D.F. 363	519
Droit de la famille — 3511	[2000] R.D.F. 93	519, 544
Droit de la famille — 977	[1991] R.J.Q. 904	512
Dubé v. Gélinas	2013 QCCS 1681	367
Dunsmuir v. New Brunswick	2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190	687, 918
E		
Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.	2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293	690
Ehrcke v. Public Service Pension Board of Trustees	2004 BCSC 757, 32 B.C.L.R. (4th) 388	619
Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)	2001 SCC 4, [2001] 1 S.C.R. 221	722
Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)	2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304	381
Ermineskin Indian Band and Nation v. Canada	2009 SCC 9, [2009] 1 S.C.R. 222	593
Eurig Estate (Re)	[1998] 2 S.C.R. 565	625
F		
Faucher v. SSQ, société d'assurance-vie inc.	2010 QCCS 4072, [2010] R.R.A. 1111	223
Figueiras v. Toronto Police Services Board	2015 ONCA 208, 124 O.R. (3d) 641	379
Finney v. Barreau du Québec	2004 SCC 36, [2004] 2 S.C.R. 17	193, 206
First Vancouver Finance v. M.N.R.	2002 SCC 49, [2002] 2 S.C.R. 720	594
Fitzleet Estates Ltd. v. Cherry	(1977), 51 T.C. 708	806
Florida Department of Health and Rehabilitative Services v. Florida Nursing Home Association	450 U.S. 147 (1981)	808
Foley v. Shames	2008 ONCA 588, 297 D.L.R. (4th) 287	382
Fortier v. Compagnie d'arrimage de Québec ltée	2014 QCCS 1984	168
Fortin v. Chrétien	2001 SCC 45, [2001] 2 S.C.R. 500	171
Frey v. Fedoruk	[1950] S.C.R. 517	372
Friedmann Equity Developments Inc. v. Final Note Ltd.	2000 SCC 34, [2000] 1 S.C.R. 842	822
G		
G.B. v. Si.B.	2015 QCCA 1223	512
Garage W. Martin Ltée v. Labrie	[1957] C.S. 175	181, 211
Garcia Transport Ltée v. Royal Trust Co.	[1992] 2 S.C.R. 499	523

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Garneau Community League v. Edmonton (City)	2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1	704
Gehl v. Canada (Attorney General)	2017 ONCA 319, 138 O.R. (3d) 52	753
General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing	[1989] 1 S.C.R. 641.....	265
Gilroy Sons & Co. v. Price & Co.	[1893] A.C. 56.....	275
Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)	2000 SCC 21, [2000] 1 S.C.R. 494	304
Godin v. Montréal (Ville de)	2015 QCCQ 5513.....	352
Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2014 FC 750, 27 Imm. L.R. (4th) 151 735, 935	
Goodfellow (Charles) Lumber Sales Ltd. v. Verreault	[1971] S.C.R. 522.....	275
Gounis v. Ville de Laval	2019 QCCS 479	364
Greco v. Holy See (State of the Vatican City)	[1999] O.J. No. 2467 (QL).....	839
GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.	2005 SCC 46, [2005] 2 S.C.R. 401	770
Green Line Investor Services Inc. v. Quin	1996 CanLII 5734	184
Green v. Law Society of Manitoba	2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360	718
Groia v. Law Society of Upper Canada	2018 SCC 27, [2018] 1 S.C.R. 772	753
Groupe Maritime Verreault Inc. v. Alcan Métal Primaire	2011 FCA 319, 430 N.R. 124.....	282
Guarantee Co. of North America v. Gordon Capital Corp.	[1999] 3 S.C.R. 423.....	459
Guarantee Company of North America v. Royal Bank of Canada ...	2019 ONCA 9, 144 O.R. (3d) 225	592
Guerin v. The Queen	[1984] 2 S.C.R. 335.....	593
Guimond v. Quebec (Attorney General)	[1996] 3 S.C.R. 347.....	367

H

H.L. v. Canada (Attorney General)	2005 SCC 25, [2005] 1 S.C.R. 401	815
Habitations de la Rive-Nord inc. v. Repentigny (Ville)	2001 CanLII 10048	167, 201
Habitations Germat inc. v. Ville de Rosemère	2017 QCCA 1294.....	204
Hakim v. Guse	2013 QCCS 1020	168
Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)	2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108	729
Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)	2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364	729
Halliburton Co. v. Erica P. John Fund, Inc.	573 U.S. 258 (2014)	806
Harp Investments Inc. (Syndic de)	[1992] R.J.Q. 1581	494
Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)	2002 SCC 76, [2002] 4 S.C.R. 45	816
Harvey v. Trois-Rivières (Ville de)	2013 QCCA 772, [2013] R.J.Q. 650.....	361
Hawker Industries Ltd. v. Santa Maria Shipowning & Trading Co., S.A.	[1979] 1 F.C. 183.....	278
Heritage Capital Corp. v. Equitable Trust Co.	2016 SCC 19, [2016] 1 S.C.R. 306	466
Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board	2007 SCC 41, [2007] 3 S.C.R. 129	357
Hinse v. Canada (Attorney General)	2015 SCC 35, [2015] 2 S.C.R. 621	206, 381
Hitti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2007 FC 294, 310 F.T.R. 168	770
Hodge v. The Queen	(1883), 9 App. Cas. 117.....	285
Holt Cargo Systems Inc. v. ABC Containerline N.V. (Trustees of) ...	2001 SCC 90, [2001] 3 S.C.R. 907	269
Housen v. Nikolaisen	2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235	380, 554, 704, 869
Hryniak v. Mauldin	2014 SCC 7, [2014] 1 S.C.R. 87	583
Humphries v. Lufkin Industries Canada Ltd.	2011 ABCA 366, 68 Alta. L.R. (5th) 175 ...	459

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
I		
Immeubles Beaurom Itée v. Montréal (Ville de)	2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26	175, 207
India v. Badesha	2017 SCC 44, [2017] 2 S.C.R. 127	770
Infinion Technologies AG v. Option consommateurs	2013 SCC 59, [2013] 3 S.C.R. 600	360
Interprovincial Co-operatives Ltd. v. The Queen	[1976] 1 S.C.R. 477.....	441
Isen v. Simms	2005 FCA 161, [2005] 4 F.C.R. 563	272
Isen v. Simms	2006 SCC 41, [2006] 2 S.C.R. 349	259, 312
ITO — International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.	[1986] 1 S.C.R. 752.....	295
IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.	[1990] 1 S.C.R. 282.....	747
J		
J. (Y.) v. B. (M.)	1999 CanLII 10838	525
J.E. Verreault & Fils Ltée v. Attorney General (Quebec)	[1977] 1 S.C.R. 41	174, 206
J.-Y.H. v. C.B.	2005 CanLII 14832	519
Jauvin v. Québec (Procureur général)	[2004] R.R.A. 37	357
John Deere Plow Co. v. Wharton	[1915] A.C. 330.....	284
Johnson v. Minister of National Revenue	2015 FCA 51, 469 N.R. 326.....	583
Jourdain v. Ville de Grand-Mère	[1983] J.Q. n° 360 (QL).....	200
JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. v. Canada (National Revenue)	2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557	583
K		
Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care) ...	2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810	368, 739
Kentucky Fried Chicken Canada v. Scott's Food Services Inc.	(1998), 114 O.A.C. 357.....	461
Kienapple v. The Queen	[1975] 1 S.C.R. 729.....	37
Kimble v. Marvel Entertainment, LLC	135 S. Ct. 2401 (2015).....	806
King v. Operating Engineers Training Institute of Manitoba Inc.	2011 MBCA 80, 341 D.L.R. (4th) 520	458
Kisor v. Wilkie	139 S. Ct. 2400 (2019)	806
Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tour- ism and Culture)	2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146.....	301
Knauer v. Ministry of Justice	[2016] UKSC 9, [2016] 4 All E.R. 897.....	806
Knick v. Township of Scott, Pennsylvania	139 S. Ct. 2162 (2019).....	809
Knight v. Indian Head School Division No. 19	[1990] 1 S.C.R. 653.....	724
Komolafe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267.....	732
L		
L. (J.) v. Gingués	2008 QCCA 2242, 93 C.C.L.T. (3d) 67	361
L.G. v. D.L.	2005 CanLII 22738	525
L'Unique, assurances générales inc. v. Roy	2017 QCCS 3971	223
Lacombe v. André	[2003] R.J.Q. 720	359
Lacroix & Fils Ltée v. Carleton-sur-Mer (Ville)	2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10.....	167, 201
Lalonde v. City of Montreal North	[1978] 1 S.C.R. 672.....	209
Langevin v. Mercier	2010 QCCA 1763.....	168
Laplante v. The Queen	2017 TCC 118, 2017 D.T.C. 1071	492
Laporte v. Lauzon	2007 QCCS 6226, [2008] R.J.Q. 478.....	492

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Laroche v. Canada Border Services Agency	2010 OHSTC 12.....	939
Laurentide Motels Ltd. v. Beauport (City)	[1989] 1 S.C.R. 705.....	381
Lavallée v. St-Germain	[1994] R.D.J. 291	486
Law Society of British Columbia v. Mangat	2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113	285
Law Society of British Columbia v. Trinity Western University	2018 SCC 32, [2018] 2 S.C.R. 293	729
Law Society of New Brunswick v. Ryan	2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247	706, 925
Ledcor Construction Ltd. v. Northbridge Indemnity Insurance Co. ..	2016 SCC 37, [2016] 2 S.C.R. 23	416
Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2008 FC 614, [2009] 1 F.C.R. 204	770
Lee v. New South Wales Crime Commission	[2013] HCA 39, 302 A.L.R. 363	806
Lévesque v. Carignan (Corp. de la ville de)	[1998] AZ-98026278.....	204
Lloyd v. Canada (Attorney General)	2016 FCA 115, 2016 D.T.C. 5051	736
London Life, cie d'assurance-vie v. Leclerc	2002 CanLII 17098	223
M		
M.T. v. J.-Y.T.	2008 SCC 50, [2008] 2 S.C.R. 781	513
Machtiger v. HOJ Industries Ltd.	[1992] 1 S.C.R. 986.....	941
Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)	2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405	193, 369
Manchester Liners, Ltd. v. Rea, Ltd.	[1922] 2 A.C. 74	330
Mandamin v. Reed Ltd.	No. 14716/77, June 26, 1986.....	420
Maple Lodge Farms Ltd. v. Canadian Food Inspection Agency	2017 FCA 45, 411 D.L.R. (4th) 175	753
Marcotte v. Longueuil (City)	2009 SCC 43, [2009] 3 S.C.R. 65	168
Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate	2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53	266, 304
Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)	[1988] R.J.Q. 1576	382
Maska Auto Spring Ltée v. Ste-Rosalie (Village)	[1991] 2 S.C.R. 3	382
Mason v. Minister of Citizenship and Immigration	2019 FC 1251	822
May v. Ferndale Institution	2005 SCC 82, [2005] 3 S.C.R. 809	822
McCleave v. City of Moncton	(1902), 32 S.C.R. 106.....	387
McCormick v. Fasken Martineau DuMoulin LLP	2014 SCC 39, [2014] 2 S.C.R. 108	702
McKay v. The Queen	[1965] S.C.R. 798.....	259
McKinney v. University of Guelph	[1990] 3 S.C.R. 229.....	620
McLean v. British Columbia (Securities Commission)	2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895	690, 925
McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen	[1977] 2 S.C.R. 654.....	308
Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) ...	2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539	839
Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796	[1970] S.C.R. 425.....	782
Michigan v. Bay Mills Indian Community	572 U.S. 782 (2014)	807
Miller (Succession de)	2013 QCCS 5184	512, 541
Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.) ...	2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71	827
MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)	2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6	583, 753
Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville ...	[1982] 2 S.C.R. 518.....	695, 807
Mission Institution v. Khela	2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502	822
Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board	[1994] 1 S.C.R. 202.....	752
Momsen v. The Ship Aurora	(1913), 15 Ex. C.R. 27	277
Mongeau v. Montréal (Communauté urbaine)	[2000] J.Q. n° 5823 (QL).....	391
Monk Corp. v. Island Fertilizers Ltd.	[1991] 1 S.C.R. 779.....	262, 270, 303

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)	2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152	706
Montréal (City) v. Montreal Port Authority	2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427	737
Montréal (Ville de) v. St-Pierre (Succession de)	2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54... 167, 196	
Montréal (Ville) v. Lonardi	2018 SCC 29, [2018] 2 S.C.R. 103	385
Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners	[1926] A.C. 299.....	266
Moore v. British Columbia (Education)	2012 SCC 61, [2012] 3 S.C.R. 360	702
Moore v. The Queen	[1979] 1 S.C.R. 195.....	372
Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)	2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249	699
Morin v. Blais	[1977] 1 S.C.R. 570.....	360
Morrison v. Canada Post Corp.	2009 LNOHSTC 32	939
Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)	2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3	689
Mowat Express v. Communications, Energy and Paper Workers Union of Canada	[1994] C.L.C.R.S.O.D. No. 4.....	927
Multiple Access Ltd. v. McCutcheon	[1982] 2 S.C.R. 161.....	284
Mustapha v. Culligan of Canada Ltd.	2008 SCC 27, [2008] 2 S.C.R. 114	352
N		
N.R. v. R.P.	[2003] R.D.F. 831.....	545
National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)	[1990] 2 S.C.R. 1324.....	783
National Trust Co. v. Mead	[1990] 2 S.C.R. 410.....	466
Nelles v. Ontario	[1989] 2 S.C.R. 170.....	384
New Brunswick Liquor Corp. v. Small	2012 NBCA 53, 390 N.B.R. (2d) 203.....	925
Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)	2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708	726, 922
Nickel Developments Ltd. v. Canada Safeway Ltd.	2001 MBCA 79, 156 Man. R. (2d) 170	458
Nishi v. Rascal Trucking Ltd.	2013 SCC 33, [2013] 2 S.C.R. 438	810
Nolan v. Kerry (Canada) Inc.	2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678	810
Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals	2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616.....	715
Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada	[1983] 1 S.C.R. 733.....	301
Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada	[1980] 1 S.C.R. 115.....	822
Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)	2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309	604
Nova Scotia (Attorney General) v. S&D Smith Central Supplies Limited	2019 NSCA 22	705
Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin	2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504	713
Nova Scotia Power Inc. v. Canada	2004 SCC 51, [2004] 3 S.C.R. 53	588
Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. v. Conares Metal Supply Ltd.	2019 FCA 52	745
O		
O'Grady v. Sparling	[1960] S.C.R. 804.....	285
Office of the Children's Lawyer v. Balev	2018 SCC 16, [2018] 1 S.C.R. 398	770
Olivier v. Corporation du Village de Wottonville	[1943] S.C.R. 118.....	209
Ontario (Attorney General) v. Fraser	2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3	694, 805
Ontario (Ministry of Labour) v. Hamilton (City)	(2002), 58 O.R. (3d) 37	949

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Ontario (Ministry of Labour) v. Quinton Steel (Wellington) Ltd.	2017 ONCA 1006.....	949
Ontario (Ministry of Labour) v. United Independent Operators Ltd.	2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1	940
Ontario First Nations (2008) Limited Partnership v. Ontario (Minister of Aboriginal Affairs)	2013 ONSC 7141, 118 O.R. (3d) 356.....	451
OPSEU v. Ontario (Attorney General)	[1987] 2 S.C.R. 2.....	318
Ordon Estate v. Grail	[1998] 3 S.C.R. 437.....	250, 302
Ottawa Hospital Corp. v. R.	2010 TCC 53, [2010] G.S.T.C. 15.....	607
P		
Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)	2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919	184, 207, 450
Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)	2004 SCC 75, [2004] 3 S.C.R. 575	201, 453
Papachronis v. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville)	2007 QCCA 770, 38 M.P.L.R. (4th) 161.....	381
Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324	2003 SCC 42, [2003] 2 S.C.R. 157	794
Payne v. Tennessee	501 U.S. 808 (1991)	807
Pearl v. Investissements Contempra Ltée	[1995] R.J.Q. 2697	181, 211
Pecore v. Pecore	2007 SCC 17, [2007] 1 S.C.R. 795	630
Pelletier v. Cour du Québec	[2002] R.J.Q. 2215	366
Pelletier v. SSQ, société d'assurance-vie inc.	2015 QCCS 132	223
Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board) ...	2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135	733
Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)	[1994] 2 S.C.R. 557.....	698, 787
Phillips and Taylor v. City of Sault Ste. Marie	[1954] S.C.R. 404.....	596, 627
Pierre-Louis v. Québec (Ville de)	2014 QCCA 1554.....	379
Pincourt (Ville de) v. Construction Cogex Ltée	2013 QCCA 1773.....	382
Pintendre Autos Inc. v. The Queen	2003 TCC 818, 2004 D.T.C. 2596	584
Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey, Governor of Pennsylvania	505 U.S. 833 (1992)	808
Plourde v. Wal-Mart Canada Corp.	2009 SCC 54, [2009] 3 S.C.R. 465	807
Popovic v. Montréal (Ville de)	2008 QCCA 2371, [2009] R.R.A. 1	357
Porto Seguro Companhia De Seguros Gerais v. Belcan S.A.	[1997] 3 S.C.R. 1278.....	254
Poulin De Courval v. Poliquin	2018 QCCA 1534.....	173, 204
Poulin v. Dumas	2014 QCCA 676.....	531
Procureur général du Québec v. Ouellet	1998 CanLII 12543	370
Proulx v. Quebec (Attorney General)	2001 SCC 66, [2001] 3 S.C.R. 9	384
Province of Bombay v. City of Bombay	[1947] A.C. 58.....	587
Prud'homme v. Prud'homme	2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663	164, 206
Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General) ...	2015 FCA 273, [2016] 3 F.C.R. 33	938
Puits du Québec Inc. v. Lajoie	[1986] J.Q. n° 447 (QL).....	225
Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) ...	[1998] 1 S.C.R. 982.....	698, 787
Q		
Q.N.S. Paper Co. v. Chartwell Shipping Ltd.	[1989] 2 S.C.R. 683.....	252, 308
Quebec (Agence du revenu) v. Services Environnementaux AES inc.	2013 SCC 65, [2013] 3 S.C.R. 838	177
Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)	2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693	264

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association	2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536	271, 316
Quebec (Attorney General) v. Guérin	2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3	717
Quebec (Attorney General) v. Lacombe	2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453	304
Quebec (Attorney General) v. Moses	2010 SCC 17, [2010] 1 S.C.R. 557	605
Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)	2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185	716
Québec (Curateur public) v. A.N. (Succession de)	2014 QCCS 616	541
Québec (Procureure générale) v. Montréal (Ville)	2016 QCCA 2108, 17 Admin. L.R. (6th) 328	704
Quebec (Revenue) v. Caisse populaire Desjardins de Montmagny ...	2009 SCC 49, [2009] 3 S.C.R. 286	490
Québec (Ville) v. GM Développement inc.	2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203	167, 201
Quebec and Ontario Transportation Co. v. The Ship “Incan St. Laurent”	[1980] 2 S.C.R. 242	281, 328
Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.	[1977] 2 S.C.R. 1054	281, 308
Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson	(1883), 10 S.C.R. 222	266
Queensland v. Commonwealth	(1977), 139 C.L.R. 585	694, 805
Quirt v. The Queen	(1891), 19 S.C.R. 510	598
R		
R. v. Alicandro	2009 ONCA 133, 95 O.R. (3d) 173	69
R. v. Al-Kassem	2015 ONCA 320, 78 M.V.R. (6th) 183	16
R. v. Appulonappa	2015 SCC 59, [2015] 3 S.C.R. 754	741
R. v. Asante-Mensah	2003 SCC 38, [2003] 2 S.C.R. 3	378
R. v. Ashraf	2016 ONCJ 584, 367 C.R.R. (2d) 30	84
R. v. Askov	[1990] 2 S.C.R. 1199	53, 111, 126
R. v. B. (K.G.)	[1993] 1 S.C.R. 740	695, 805
R. v. Barton	2019 SCC 33, [2019] 2 S.C.R. 579	871
R. v. Beatty	2008 SCC 5, [2008] 1 S.C.R. 49	31
R. v. Beaudry	2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190	365
R. v. Bernard	[1988] 2 S.C.R. 833	694, 807
R. v. Bjelland	2009 SCC 38, [2009] 2 S.C.R. 651	68
R. v. Blais	2003 SCC 44, [2003] 2 S.C.R. 236	626
R. v. Blostein	2014 MBCA 39, 306 Man. R. (2d) 15	16
R. v. Bonadie	(1996), 109 C.C.C. (3d) 356	839
R. v. C. (Q.Q.)	2005 BCPC 89, 129 C.R.R. (2d) 189	112
R. v. C. (T.L.)	[1994] 2 S.C.R. 1012	62
R. v. Campbell	[1999] 1 S.C.R. 565	387
R. v. Canadian Vickers Ltd.	[1980] 1 F.C. 366	282
R. v. Cody	2017 SCC 31, [2017] 1 S.C.R. 659	79, 95
R. v. Coles	2003 PESCAD 3, 221 Nfld. & P.E.I.R. 98	372
R. v. Comeau	2018 SCC 15, [2018] 1 S.C.R. 342	315
R. v. Conway	2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765	789
R. v. Creighton	[1993] 3 S.C.R. 3	18, 28
R. v. Curragh Inc.	(1993), 125 N.S.R. (2d) 185	20
R. v. D. (S.)	[1992] 2 S.C.R. 161	70, 104, 125
R. v. D.B.	2008 SCC 25, [2008] 2 S.C.R. 3	67, 99

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
R. v. D.L.W.	2016 SCC 22, [2016] 1 S.C.R. 402	591
R. v. DeSousa	[1992] 2 S.C.R. 944.....	27
R. v. Eldorado Nuclear Ltd.	[1983] 2 S.C.R. 551.....	587
R. v. F. (T.)	2005 ONCJ 413	112
R. v. Fontaine	2017 QCCA 1730, 41 C.R. (7th) 330.....	582
R. v. Fournier	2016 QCCS 5456	20
R. v. Gagné	[1987] R.J.Q. 1008	389
R. v. Gendreau	2015 QCCA 1910.....	22
R. v. Genest	[1989] 1 S.C.R. 59.....	363
R. v. George	2017 SCC 38, [2017] 1 S.C.R. 1021	27
R. v. Godin	2009 SCC 26, [2009] 2 S.C.R. 3	63, 122
R. v. Grant	2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353	363
R. v. Graveline	2006 SCC 16, [2006] 1 S.C.R. 609	27
R. v. Guthrie	1982 ABCA 201, 21 Alta. L.R. (2d) 1.....	372
R. v. H. (M.)	2008 ONCJ 643	112
R. v. H.R.	2006 BCCA 211, 225 B.C.A.C. 127	70, 105
R. v. Hape	2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292	741
R. v. Henry	2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609	694
R. v. Houle	1985 ABCA 275, 41 Alta. L.R. (2d) 295.....	372
R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.	2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45	381
R. v. J. (M.A.)	[1992] 2 S.C.R. 166.....	104
R. v. J. (S.)	2009 ONCJ 217, 192 C.R.R. (2d) 266	112
R. v. J.F.	2008 SCC 60, [2008] 3 S.C.R. 215	38
R. v. J.M.H.	2011 SCC 45, [2011] 3 S.C.R. 197	26
R. v. J.O.B.	2005 ABCA 296.....	112
R. v. Jordan	2016 SCC 27, [2016] 1 S.C.R. 631	94, 123
R. v. K.G.K.	2019 MBCA 9, 373 C.C.C. (3d) 1	84
R. v. Kahnpace	2010 BCCA 227, 76 C.R. (6th) 38.....	19
R. v. Kang-Brown	2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456	817
R. v. Khelawon	2006 SCC 57, [2006] 2 S.C.R. 787	68
R. v. King	2018 NLCA 66, 369 C.C.C. (3d) 1	84
R. v. Kokesch	[1990] 3 S.C.R. 3.....	364
R. v. L. (J.)	(2006), 204 C.C.C. (3d) 324.....	16
R. v. L.B.	2014 ONCA 748, 325 O.A.C. 371	105, 129
R. v. L.M.	2018 NWTTC 6.....	19
R. v. L.S.	2005 ONCJ 113, 130 C.R.R. (2d) 81	112
R. v. L.T.H.	2008 SCC 49, [2008] 2 S.C.R. 739	98, 102
R. v. Latimer	[1997] 1 S.C.R. 217.....	378
R. v. Lavoie	2017 ABQB 66.....	84
R. v. Le	2019 SCC 34, [2019] 2 S.C.R. 692	363
R. v. M. (G.C.)	(1991), 3 O.R. (3d) 223	61, 103, 129
R. v. M. (J.)	2017 ONCJ 4, 344 C.C.C. (3d) 217	60, 114
R. v. M. (K.)	2017 ONCJ 8, 373 C.R.R. (2d) 234	71
R. v. M.A.B.	2011 ABPC 87.....	112
R. v. Mamouni	2017 ABCA 347, 58 Alta. L.R. (6th) 283	84
R. v. Morin	[1988] 2 S.C.R. 345.....	26
R. v. Morin	[1992] 1 S.C.R. 771.....	53, 95, 126
R. v. Morrissey	2000 SCC 39, [2000] 2 S.C.R. 90	15

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
R. v. Owen	2003 SCC 33, [2003] 1 S.C.R. 779	702
R. v. P.R.	2018 SKCA 27, 365 C.C.C. (3d) 120.....	70
R. v. P.S.	2018 ONCJ 274.....	19
R. v. Penunsi	2019 SCC 39, [2019] 3 S.C.R. 91	634
R. v. Plein	2018 ONCA 748, 50 C.R. (7th) 41	19
R. v. R. (T.)	(2005), 75 O.R. (3d) 645	70, 104, 105
R. v. R.C.	2005 SCC 61, [2005] 3 S.C.R. 99	67, 102
R. v. R.R.	2011 NSCA 86, 307 N.S.R. (2d) 319....	70, 105
R. v. Robinson	[1996] 1 S.C.R. 683.....	705, 805
R. v. Rouleau	2002 CanLII 7572	365
R. v. Roy	2012 SCC 26, [2012] 2 S.C.R. 60	223
R. v. S.J.L.	2009 SCC 14, [2009] 1 S.C.R. 426	98
R. v. S.M.	2003 SKPC 39, 230 Sask. R. 25.....	112
R. v. Saeed	2016 SCC 24, [2016] 1 S.C.R. 518	379
R. v. Salituro	[1991] 3 S.C.R. 654.....	817
R. v. Sharma	[1993] 1 S.C.R. 650.....	356
R. v. Sharp	(1984), 12 C.C.C. (3d) 428.....	16
R. v. Sheppard	2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869	725
R. v. Taylor	[2016] UKSC 5, [2016] 4 All E.R. 617	806
R. v. Tutton	[1989] 1 S.C.R. 1392.....	15
R. v. Vader	2019 ABCA 191	84
R. v. Vassell	2016 SCC 26, [2016] 1 S.C.R. 625	90
R. v. Wiley	[1993] 3 S.C.R. 263.....	368
R. v. Zilney	2017 ONCJ 610, 390 C.R.R. (2d) 209	84
Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.	(1994), 17 O.R. (3d) 267	780
Re Canadian Broadcasting Corp. Assessment	[1938] 4 D.L.R. 591	596
Reardon Smith Line Ltd. v. Hansen-Tangen	[1976] 3 All E.R. 570	459
Reference re Anti-Inflation Act	[1976] 2 S.C.R. 373.....	301, 603
Reference re Assisted Human Reproduction Act	2010 SCC 61, [2010] 3 S.C.R. 457	262
Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168	2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489	860
Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)	[1991] 2 S.C.R. 525.....	447, 604
Reference re Employment Insurance Act (Can.), ss. 22 and 23	2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669	286
Reference re Exported Natural Gas Tax	[1982] 1 S.C.R. 1004.....	624
Reference re Firearms Act (Can.)	2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783	260, 301
Reference re Goods and Services Tax	[1992] 2 S.C.R. 445.....	589, 627
Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act	[1955] S.C.R. 529.....	266
Reference re Pan-Canadian Securities Regulation	2018 SCC 48, [2018] 3 S.C.R. 189	260, 315, 447, 604
Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island	[1997] 3 S.C.R. 3.....	726, 774
Reference re Secession of Quebec	[1998] 2 S.C.R. 217.....	301
Reference re Securities Act	2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837	264, 332
Régie intermunicipale de police des Seigneuries v. Michaelson	[2005] R.R.A. 7	357
Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commis- sioners	2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360	716
Regina v. County of Wellington	(1889), 17 O.R. 615.....	638
Regina v. County of Wellington	(1890), 17 O.A.R. 421.....	599, 638

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Reid v. Criminal Injuries Compensation Board	2015 ONSC 6578	736
Renaud v. Quebec (Commission des affaires sociales)	[1999] 3 S.C.R. 855.....	752
Repentigny (Ville) v. Les Habitations de la Rive-Nord inc.	2001 CanLII 10048	167, 201
Richard v. Time Inc.	2012 SCC 8, [2012] 1 S.C.R. 265	193
Rio Algom Ltd. v. Canada (Attorney General)	2012 ONSC 550	451
Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)	[1987] 2 S.C.R. 59.....	285
Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)	[1998] 1 S.C.R. 27.....	742, 916
Roberge v. Bolduc	[1991] 1 S.C.R. 374.....	358
Robillard v. The Sailing Sloop St. Roch and Charland	(1921), 21 Ex. C.R. 132	281
Rogers Communications Inc. v. Châteauguay (City)	2016 SCC 23, [2016] 1 S.C.R. 467	271
Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada	2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283	709
Roncarelli v. Duplessis	[1959] S.C.R. 121.....	737
Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan	2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188	293
Rouleau v. Canada (Procureur général)	2016 QCCS 4887	168
Roux v. Cordeau	[1981] R.P. 29.....	181, 211
Royal Devon and Exeter NHS Foundation Trust v. ATOS IT Services UK Ltd.	[2017] EWCA Civ 2196, [2018] 2 All E.R. (Comm.) 535	429
Rural Municipality of Vermillion Hills v. Smith	(1913), 6 Sask. L.R. 366.....	597
Ryan v. Auclair	(1989), 60 D.L.R. (4th) 212	369
S		
Salvail Saint-Germain v. Location Holand ltée	(1995), 2017 QCCS 5155.....	281, 327
Sangmo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2016 FC 17	735
Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.	2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419	292
Sattva Capital Corp. v. Creston Moly Corp.	2014 SCC 53, [2014] 2 S.C.R. 633	416, 582
Scanlon v. Castlepoint Development Corp.	(1992), 11 O.R. (3d) 744	430
Schachter v. Canada	[1992] 2 S.C.R. 679.....	193
Schmidt v. Air Products Canada Ltd.	[1994] 2 S.C.R. 611.....	592
Seair Seaplanes Ltd. v. Bhungal	2009 LNOHSTC 24	928
Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadauria	[1981] 2 S.C.R. 181.....	703
Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association	[1975] 1 S.C.R. 382.....	827
Sharif v. Canada (Attorney General)	2018 FCA 205, 50 C.R. (7th) 1	753
Silver's Garage Ltd. v. Town of Bridgewater	[1971] S.C.R. 577.....	173
Simard v. Amyot	2009 QCCS 5509	364
Skaarup Shipping Corp. v. Hawker Industries Ltd.	[1980] 2 F.C. 746.....	308
Smith v. Alliance Pipeline Ltd.	2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160	790
Smith v. Canada	2006 BCCA 237, 61 B.C.L.R. (4th) 231	583
Smith v. Rur. Mun. of Vermillion Hills	(1916), 30 D.L.R. 83	596, 637
Smith v. Rural Municipality of Vermilion Hills	(1914), 49 S.C.R. 563.....	637
Société canadienne de sel ltée v. Dubord	2012 QCCS 1994	184, 223
Société nationale de fiducie v. Robitaille	[1983] C.A. 521.....	218
Sodexho Québec ltée v. Cie de chemin de fer du littoral nord de Québec & du Labrador inc.	2010 QCCA 2408, 89 C.C.P.B. 203	215
Solomon v. Québec (Procureur général)	2008 QCCA 1832, [2008] R.J.Q. 2127	379
Sorbara v. Canada (Attorney General)	2009 ONCA 506, 98 O.R. (3d) 673	583

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
Sotramex Inc. v. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)	[1988] AZ-88021171	225
South Australia v. The Commonwealth	(1962), 108 C.L.R. 130	605
South Yukon Forest Corp. v. R.	2012 FCA 165, 4 B.L.R. (5th) 31	445
St. Lawrence Cement Inc. v. Barrette	2008 SCC 64, [2008] 3 S.C.R. 392	358
Steckmar Corp. v. Consultants Zenda ltée	2000 CanLII 18061	191, 223
St-Martin v. Morin (Succession de)	2008 QCCA 2106, [2008] R.J.Q. 2539	359
Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)	2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3	726
T		
Tableaux Indicateurs International inc. v. Cité de Beauharnois	C.S. Québec, n° 13617, 11 avril 1975	225
Taman v. Canada (Attorney General)	2017 FCA 1, [2017] 3 F.C.R. 520	736
Tennant v. Union Bank of Canada	[1894] A.C. 31	265
Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)	2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161	705
The “Flecha”	(1854), 1 Sp. Ecc. & Ad. 438, 164 E.R. 252	277
The “Neptune”	(1834), 3 Hagg. 129, 166 E.R. 354	277
The Parchim	[1918] A.C. 157	330
The Queen v. Canadian Vickers Ltd.	[1978] 2 F.C. 675	282
Théberge v. Galerie d’Art du Petit Champlain inc.	2002 SCC 34, [2002] 2 S.C.R. 336	486
Threlfall v. Carleton University	2019 SCC 50, [2019] 3 S.C.R. 726	180, 210
Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79	2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77	713
Toronto District School Board v. R.	2009 TCC 39, [2009] G.S.T.C. 6	607
Tremblay v. 2543-7443 Québec inc.	1999 CanLII 11903	191
Trident Holdings Ltd. v. Danand Investments Ltd.	(1988), 64 O.R. (2d) 65	635
Triglav v. Terrasses Jewellers Inc.	[1983] 1 S.C.R. 283	266, 270, 313
Tri-Tex Co. Inc. v. Gideon	[1999] R.J.Q. 2324	486
Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.	[1979] 2 S.C.R. 157	267
Trust général du Canada v. Service alimentaire exclusif inc.	[1984] C.A. 145	539
U		
U.E.S., Local 298 v. Bibeault	[1988] 2 S.C.R. 1048	697, 785
United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.	[1993] 2 S.C.R. 316	786
Upper Lakes Shipping Ltd. v. Saint John Shipbuilding and Dry Dock Co.	(1988), 86 N.R. 40	282
V		
Valard Construction Ltd. v. Bird Construction Co.	2018 SCC 8, [2018] 1 S.C.R. 224	614
Van de Perre v. Edwards	2001 SCC 60, [2001] 2 S.C.R. 1014	554
Verreault (J.E.) & Fils Ltée v. Attorney General of the Province of Quebec	[1977] 1 S.C.R. 41	174, 206
Vézeau v. The Queen	[1977] 2 S.C.R. 277	26
Victuni AG v. Minister of Revenue of Quebec	[1980] 1 S.C.R. 580	489
Vigneault v. La Reine	2002 CanLII 63720	390
Ville de Saguenay v. Construction Unibec inc.	2019 QCCA 38	167, 204
Volvo Canada Ltd. v. U.A.W., Local 720	[1980] 1 S.C.R. 178	822

NAME OF CASE	WHERE REPORTED	PAGE
W		
Ward v. Canada (Attorney General)	2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569	264
Webster v. Seekamp	(1821), 4 B. & Ald. 352, 106 E.R. 966.....	277
Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg	[1971] S.C.R. 957.....	381
Wells v. Newfoundland	[1999] 3 S.C.R. 199.....	390
West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)	2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635	926
West Lakes Ltd. v. South Australia	(1980), 25 S.A.S.R. 389	447
Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Author- ity	[1999] 3 S.C.R. 134.....	595, 624
Westcoast Energy Inc. v. Canada (National Energy Board)	[1998] 1 S.C.R. 322.....	712
Whitbread v. Walley	[1990] 3 S.C.R. 1273.....	259, 270, 300
Whitford v. The Queen	2008 TCC 359, 2008 G.T.C. 638	584
Willers v. Joyce (No. 2)	[2016] UKSC 44, [2017] 2 All E.R. 383.....	806
Williams Lake Indian Band v. Canada (Aboriginal Affairs and North- ern Development)	2018 SCC 4, [2018] 1 S.C.R. 83	822
Will-Kare Paving & Contracting Ltd. v. Canada	2000 SCC 36, [2000] 1 S.C.R. 915	591
Willmor Discount Corp. v. Vaudreuil (City)	[1994] 2 S.C.R. 210.....	180
Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.	2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770	691
Windsor (City) v. Canadian Transit Co.	2016 SCC 54, [2016] 2 S.C.R. 617	583
Wire Rope Industries of Canada Ltd. v. B.C. Marine Shipbuilders Ltd.	[1981] 1 S.C.R. 363.....	261, 313
Wright v. Nova Scotia (Human Rights Commission)	2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110	735
Y		
Yachting & Sports Pigeon Inc.	(1995), 2 C.B.R. (4th) 236	492
Young v. Young	[1993] 4 S.C.R. 3.....	193

TABLE DE LA JURISPRUDENCE

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)	2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241	317
2736-4694 Québec inc. c. Carleton — St-Omer (Ville de)	2006 QCCS 4726	178
9112-2648 Québec inc. c. Cauchon et associés inc.	2005 CanLII 44114	168
9112-4511 Québec inc. c. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval	2008 QCCA 848.....	180, 217
9129-6111 Québec inc. c. Longueuil (Ville)	2010 QCCA 2265, 21 Admin L.R. (5th) 320.....	173, 204
9171-7702 Québec inc. c. Canada	2013 CF 832.....	300
9172-0904 Québec inc. c. Commission des relations du travail	2010 QCCS 3397, [2010] R.J.D.T. 1091	492
A		
Aboriginal Federated Alliance Inc. c. Canada Customs and Revenue Agency	2002 ABCA 104, 303 A.R. 304.....	583
Agence canadienne d'inspection des aliments c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada	2010 CSC 66, [2010] 3 R.C.S. 657	206
Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de Laval (Régie régionale de la santé et de services sociaux de Laval) c. 9112-4511 Québec inc.	2006 QCCS 5323	217
Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)	2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559	828
Air Canada c. Cité de Dorval	[1985] 1 R.C.S. 861.....	173, 204
Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association	2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654.....	689
Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary	2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555	714
Alberta (Procureur général) c. Moloney	2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327	286, 315
Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)	[1989] 2 R.C.S. 225.....	588
Al-Ghamdi c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)	2007 CF 559	768, 839
Aliments Breton (Canada) inc. c. Oracle Corporation Canada inc. ...	2015 QCCA 336.....	202
Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)	2015 CAF 273, [2016] 3 R.C.F. 33	938
Amar c. Dollard-des-Ormeaux (Ville)	2014 QCCA 76, 18 M.P.L.R. (5th) 277.....	173, 204
Andrews c. Canada (Attorney General)	2014 NLCA 32, 354 Nfld. & P.E.I.R. 42.....	451
Anisminic Ltd. c. Foreign Compensation Commission	[1969] 2 A.C. 147	781
Antaios Compania Naviera S.A. c. Salen Rederierna A.B.	[1985] 1 A.C. 191	430, 431
Antares Shipping Corp. c. Le navire « Capricorn »	[1980] 1 R.C.S. 553.....	280, 328
Argosy Marine Co. c. Le V/M « Jeannot D »	[1970] R.C. de l'É. 351	277

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Aris Steamship Co. c. Associated Metals & Minerals Corp.	[1980] 2 R.C.S. 322.....	267
Associated Metals & Minerals Corp. c. Le navire « Evie W »	[1978] 2 C.F. 710.....	810
Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct inc.	2008 CSC 32, [2008] 2 R.C.S. 195	810
ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission)	2015 CSC 45, [2015] 3 R.C.S. 219	810
Atlantic Mining NS Corp. (D.D.V. Gold Limited) c. Oakley	2019 NSCA 14	705
Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario	[1937] A.C. 326.....	290
Attorney-General of British Columbia c. Esquimalt and Nanaimo R. Co.	[1950] 1 D.L.R. 305	593
Auer c. Robbins	519 U.S. 452 (1997)	812
Aussant c. Axa Assurances inc.	2013 QCCQ 398, [2013] R.J.Q. 533	218
Autobus Dufresne inc. c. Réseau de transport métropolitain	2017 QCCS 5812	166
Aviation General Partner Inc. c. Jainudeen	2013 TSSTC 32.....	939
Aylmer (Ville) c. 174736 Canada inc.	1997 CanLII 10176	175
B		
B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)	2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704	770
Backman c. Canada	2001 CSC 10, [2001] 1 R.C.S. 367	591
Baker c. Campbell	(1983), 153 C.L.R. 52	815
Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) ...	[1999] 2 R.C.S. 817.....	724, 824
Bande et nation indiennes d'Ermineskin c. Canada	2009 CSC 9, [2009] 1 R.C.S. 222	593
Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)	2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146	301
Banque Amex du Canada c. Adams	2014 CSC 56, [2014] 2 R.C.S. 787	168, 196
Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta	2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3	247, 301
Banque Canadienne Impériale de Commerce c. Green	2015 CSC 60, [2015] 3 R.C.S. 801	583
Banque de Montréal c. Hall	[1990] 1 R.C.S. 121.....	265
Banque de Montréal c. Marcotte	2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725	294
Banque de Nouvelle-Écosse (Banque Scotia) c. Ville de Drummond- ville	2018 QCCS 5053	175
Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan	2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247	706, 925
Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)	2017 CSC 56, [2017] 2 R.C.S. 488	715
Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble .	2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476	706
Beaudry c. Cité de Beauharnois	[1962] B.R. 738.....	184, 207
Behnke c. Bede Shipping Co.	[1927] 1 K.B. 649.....	330
Bell c. Ontario Human Rights Commission	[1971] R.C.S. 756.....	782
Bell Canada	2011 TSSTC 21.....	927
Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.	2018 CAF 174	704, 874
Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales	2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764	790
Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécom- munications canadiennes)	[1989] 1 R.C.S. 1722.....	787
Bell Canada c. Canada (Procureur général)	2016 CAF 217	864
Bell Canada c. Canada (Procureur général)	2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845	687, 918
Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)	[1988] 1 R.C.S. 749.....	285
Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex	2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559	742
Bellefleur c. Montréal (Communauté urbaine de)	[1999] R.R.A. 546	365
Belœil (Ville de) c. Gestion Gabriel Borduas inc.	2014 QCCA 238.....	173, 204

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Benhaim c. St-Germain	2016 CSC 48, [2016] 2 R.C.S. 352	445
Benner c. Canada (Secrétaire d'État)	[1997] 1 R.C.S. 358.....	774
Benson Bros. Shipbuilding Co. (1960) Ltd. c. Mark Fishing Co. (1978)	21 N.R. 260	282
Bilski c. Kappos, Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director, Patent and Trademark Office	561 U.S. 593 (2010)	812
Binus c. The Queen	[1967] R.C.S. 594.....	812
Blainville (Ville de) c. Beauchemin	[2003] R.J.Q. 2398	369
Blas c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2014 CF 629	736
Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)	2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307	823
Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Ministry of Labour)	2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321	933
Boisvenu c. Sherbrooke (Ville de)	2009 QCCS 2688	367
Boisvert c. Baie-du-Febvre (Municipalité de)	[1992] J.Q. n° 2574.....	200
Bou Malhab c. Diffusion Métromédia CMR inc.	2011 CSC 9, [2011] 1 R.C.S. 214	358
Boucher c. Développements Terriglobe inc.	[2001] R.D.I. 213	168
Bourque c. Cité de Hull	(1920), 30 B.R. 221	173, 209
Bow Valley Husky (Bermuda) Ltd. c. Saint John Shipbuilding Ltd. .	[1997] 3 R.C.S. 1210.....	248, 312
Bowles, Price Administrator c. Seminole Rock & Sand Co.	325 U.S. 410 (1945)	812
Breslaw c. Montréal (Ville)	2009 CSC 44, [2009] 3 R.C.S. 131	368
British Columbia Human Rights Tribunal c. Schrenk	2017 CSC 62, [2017] 2 R.C.S. 795	702
British Columbia Investment Management Corp. c. Canada (Attorney General)	2014 BCSC 1296.....	579
British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.	[1995] 2 R.C.S. 739.....	706
Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)	[1988] 2 R.C.S. 279.....	775, 839
Brown c. Belleville (City)	2013 ONCA 148, 114 O.R. (3d) 561	465
Buffalo City Metropolitan Municipality c. Asla Construction (Pty) Ltd.	[2019] ZACC 15, 2019 (4) S.A. 331	807
Bureau de l'avocat des enfants c. Balev	2018 CSC 16, [2018] 1 R.C.S. 398	770
C		
C.I. Mutual Funds Inc. c. Canada	[1997] G.S.T.C. 84	593
C.J. c. Parizeau Popovici	2011 QCCS 2005	181
Calgary & Edmonton Land Co. c. Attorney-General of Alberta	(1911), 45 R.C.S. 170.....	596, 626
Cammell Laird & Co. c. Manganese Bronze and Brass Co.	[1933] 2 K.B. 141.....	330
Camps Bay Ratepayers' and Residents' Association c. Harrison	[2010] ZACC 19, 2011 (4) S.A. 42	806
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa	2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339	690, 934
Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)	2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471	714
Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)	2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230	690, 919
Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net	[1998] 1 R.C.S. 626.....	309
Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.	[1997] 1 R.C.S. 748.....	698, 786
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass	[1997] 3 R.C.S. 391.....	774
Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov	2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653	859, 880, 910
Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada	[1991] 1 R.C.S. 614.....	782

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited	2010 CAF 193, [2011] 4 R.C.F. 203	738
Canada (Procureur général) c. Bedford	2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101	694
Canada (Procureur général) c. Fontaine	2017 CSC 47, [2017] 2 R.C.S. 205	582
Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.	2016 CSC 38, [2016] 2 R.C.S. 80	729
Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society	2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134	318
Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.	2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585	583
Canada (Procureur général) c. Thouin	2017 CSC 46, [2017] 2 R.C.S. 184	588
Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.	2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100	699
Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha	2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006	740
Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (Re)	2009 LNTSSTC 35.....	939
Canada c. Addison & Leyen Ltd.	2007 CSC 33, [2007] 2 R.C.S. 793	583
Canada c. Craig	2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489	694
Canadian Imperial Bank of Commerce c. Perrault et Perrault Ltée ..	[1969] B.R. 958.....	218
Caron c. Alberta	2015 CSC 56, [2015] 3 R.C.S. 511	626
Cartaway Resources Corp. (Re)	2004 CSC 26, [2004] 1 R.C.S. 672	788
Casden c. Cooper Enterprises Ltd.	(1993), 151 N.R. 199.....	281, 327
Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)	2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5	726, 922
Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto c. M. (C.)	[1994] 2 R.C.S. 165.....	68
Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)	2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3	828
Centre de téléphone mobile (Québec) inc. c. Marieville (Ville de)	2006 QCCS 1179, [2006] AZ-50359395	166
Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687	714
Chaput c. Romain	[1955] R.C.S. 834.....	366
Chartier c. Procureur général du Québec	[1979] 2 R.C.S. 474.....	359
Chatterjee c. Ontario (Procureur général)	2009 CSC 19, [2009] 1 R.C.S. 624	262
Chelsea (Municipalité de) c. Laurin	2010 QCCA 1723, [2010] R.J.Q. 2196.....	382
Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84.....	750
Ciment du Saint-Laurent inc. c. Barrette	2008 CSC 64, [2008] 3 R.C.S. 392	358
Cinar Corporation c. Xanthoudakis	2005 CanLII 23655	482
Cité de Montréal c. Teodori	[1970] C.A. 401.....	209
Cité de St-Laurent c. Boudrias	[1974] C.A. 473.....	206
Cité de St-Romuald d'Etchemin c. S.A.F. Construction inc.	[1974] C.A. 411.....	173, 209
Citizens Insurance Co. of Canada c. Parsons	(1881), 7 App. Cas. 96.....	273, 274
City of Arlington, Texas c. Federal Communications Commission	569 U.S. 290 (2013)	718
City of Halifax c. Halifax Harbour Commissioners	[1935] R.C.S. 215.....	596
City of Toronto c. W.H. Hotel Ltd.	[1966] R.C.S. 434.....	459
City of Vancouver c. Attorney-General of Canada	[1944] R.C.S. 23.....	596, 627
Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan	2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371	193
Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.	2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86	266, 318
Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal) c. Fraser Health Authority	2016 CSC 25, [2016] 1 R.C.S. 587	702
Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola	2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422	702
Colombie-Britannique c. Henfrey Samson Belair Ltd.	[1989] 2 R.C.S. 24.....	592
Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)	2001 CSC 37, [2001] 2 R.C.S. 132	810

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Poulin	2004 CanLII 29094	388
Commission des écoles catholiques de Verdun c. Giroux	[1986] R.J.Q. 2970	218
Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval	2016 CSC 8, [2016] 1 R.C.S. 29	714
Communauté urbaine de Montréal c. Cadieux	[2002] R.J.D.T. 80	367
Community Enterprises Ltd. c. Acton Vale (Ville)	[1970] C.A. 747	199
Compagnie d'assurance Continental du Canada c. 136500 Canada inc.	[1998] R.R.A. 707	360
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)	2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135	690, 789
Confédération, compagnie d'assurance-vie c. Lareau-Lacroix	1997 CanLII 10277	184
Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)	2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650	724
Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.	2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650	788, 810
Conseil scolaire de district de Toronto c. La Reine	2009 CCI 39	607
Construction Hydrex inc. c. Havre St-Pierre (Corporation municipale de)	[1980] C.S. 1038	199
Construction Irebec inc. c. Montréal (Ville de)	2015 QCCS 4303	166, 205
Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.	2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405	744
Cork c. Greavette Boats Ltd.	[1940] O.R. 352	327
Corporation de l'hôpital d'Ottawa c. La Reine	2010 CCI 53	607
Corporation municipale de Havre St-Pierre c. Brochu	[1973] C.A. 832	209
Couch c. Attorney-General (No. 2)	[2010] NZSC 27, [2010] 3 N.Z.L.R. 149	806
Crépeau c. Yannonie	[1988] R.R.A. 265	372
Crevier c. Procureur général du Québec	[1981] 2 R.C.S. 220	697, 801
Csak c. Aumon	(1990), 69 D.L.R. (4th) 567	630
Curtis c. Rideout	(1980), 27 Nfld. & P.E.I.R. 392	327

D

D.L. c. L.G.	2006 QCCA 1125	518, 544
D'Errico c. Canada (Procureur général)	2014 CAF 95	752
De Mond c. La Reine	1999 CanLII 466	593, 636
Dedman c. La Reine	[1985] 2 R.C.S. 2	356
Delios c. Canada (Procureur général)	2015 CAF 117	727, 925
Delta Air Lines Inc. c. Lukács	2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6	728, 919
Dersch c. Canada (Procureur général)	[1990] 2 R.C.S. 1505	68
Deveau (I.) Fisheries Ltd. c. Cummins Americas Inc.	(1996), 115 F.T.R. 254	282
Dome Petroleum Ltd. c. Excelsior Enterprises Inc.	(1989), 30 F.T.R. 9	282
Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)	[1993] 2 R.C.S. 756	722, 784
Doré c. Barreau du Québec	2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395	713
Doré c. Verdun (Ville)	[1997] 2 R.C.S. 862	164, 385
Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia ...	2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226	699, 934
Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia ...	2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226	699, 934
Droit de la famille — 071938	2007 QCCS 3792, [2007] R.D.F. 711	518
Droit de la famille — 10174	2010 QCCS 312	518
Droit de la famille — 10977	2010 QCCA 892	519

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Droit de la famille — 112948	2011 QCCA 1744, [2011] R.J.Q. 1729	513
Droit de la famille — 121301	2012 QCCA 1018	514
Droit de la famille — 121905	2012 QCCS 3977	525
Droit de la famille — 131166	2013 QCCS 2194	524
Droit de la famille — 13681	2013 QCCA 501	522, 545
Droit de la famille — 142245	2014 QCCA 1660	518
Droit de la famille — 1463	[1991] R.J.Q. 2514	514
Droit de la famille — 162780	2016 QCCS 5562	514
Droit de la famille — 1646	[1992] R.D.F. 463	545
Droit de la famille — 171064	2017 QCCS 2076	519
Droit de la famille — 172765	2017 QCCA 1844	513
Droit de la famille — 1931	[1994] R.J.Q. 378	518
Droit de la famille — 19582	2019 QCCA 647	524
Droit de la famille — 2225	[1995] R.D.F. 465	519, 545
Droit de la famille — 2420	[1996] R.D.F. 363	519
Droit de la famille — 3511	[2000] R.D.F. 93	519, 544
Droit de la famille — 977	[1991] R.J.Q. 904	512
Dubé c. Gélinas	2013 QCCS 1681	367
Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick	2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190	687, 918
E		
Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.	2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293	690
Ehrcke c. Public Service Pension Board of Trustees	2004 BCSC 757, 32 B.C.L.R. (4th) 388	619
Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)	2001 CSC 4, [2001] 1 R.C.S. 221	722
Énergie atomique du Canada ltée	2013 TSSTC 21	939
Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)	2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304	381
Établissement de Mission c. Khela	2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502	822
F		
Faucher c. SSQ, société d'assurance-vie inc.	2010 QCCS 4072, [2010] R.R.A. 1111	223
Figueiras c. Toronto Police Services Board	2015 ONCA 208, 124 O.R. (3d) 641	379
Finney c. Barreau du Québec	2004 CSC 36, [2004] 2 R.C.S. 17	193, 206
First Vancouver Finance c. M.R.N.	2002 CSC 49, [2002] 2 R.C.S. 720	594
Fitzleet Estates Ltd. c. Cherry	(1977), 51 T.C. 708	806
Florida Department of Health and Rehabilitative Services c. Florida Nursing Home Association	450 U.S. 147 (1981)	808
Foley c. Shamess	2008 ONCA 588, 297 D.L.R. (4th) 287	382
Fortier c. Compagnie d'arrimage de Québec ltée	2014 QCCS 1984	168
Fortin c. Chrétien	2001 CSC 45, [2001] 2 R.C.S. 500	171
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.	[1993] 2 R.C.S. 316	786
Frey c. Fedoruk	[1950] R.C.S. 517	372
Friedmann Equity Developments Inc. c. Final Note Ltd.	2000 CSC 34, [2000] 1 R.C.S. 842	822
Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada	2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197	790

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
G		
G.B. c. Si.B.	2015 QCCA 1223.....	512
Garage W. Martin Ltée c. Labrie	[1957] C.S. 175	181, 211
Garcia Transport Ltée c. Cie Trust Royal	[1992] 2 R.C.S. 499.....	523
Garneau Community League c. Edmonton (City)	2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1	704
Gehl c. Canada (Attorney General)	2017 ONCA 319, 138 O.R. (3d) 52	753
General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing	[1989] 1 R.C.S. 641.....	265
Gilroy Sons & Co. c. Price & Co.	[1893] A.C. 56.....	275
Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)	2000 CSC 21, [2000] 1 R.C.S. 494.....	304
Godin c. Montréal (Ville de)	2015 QCCQ 5513.....	352
Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2014 CF 750.....	735, 935
Goodfellow (Charles) Lumber Sales Ltd. c. Verreault	[1971] R.C.S. 522.....	275
Gounis c. Ville de Laval	2019 QCCS 479	364
Greco c. Holy See (State of the Vatican City)	[1999] O.J. No. 2467 (QL).....	839
GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.	2005 CSC 46, [2005] 2 R.C.S. 401	770
Green c. Société du Barreau du Manitoba	2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360	718
Green Line Investor Services Inc. c. Quin	1996 CanLII 5734	184
Groia c. Barreau du Haut-Canada	2018 CSC 27, [2018] 1 R.C.S. 772	753
Groupe Maritime Verreault Inc. c. Alcan Métal Primaire	2011 CAF 319, 430 N.R. 124.....	282
Guarantee Co. of North America c. Gordon Capital Corp.	[1999] 3 R.C.S. 423.....	459
Guarantee Company of North America c. Royal Bank of Canada	2019 ONCA 9, 144 O.R. (3d) 225	592
Guerin c. La Reine	[1984] 2 R.C.S. 335.....	593
Guimond c. Québec (Procureur général)	[1996] 3 R.C.S. 347.....	367
H		
H.L. c. Canada (Procureur général)	2005 CSC 25, [2005] 1 R.C.S. 401	815
Habitations de la Rive-Nord inc. c. Repentigny (Ville)	2001 CanLII 10048	167, 201
Habitations Germat inc. c. Ville de Rosemère	2017 QCCA 1294.....	204
Hakim c. Guse	2013 QCCS 1020	168
Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)	2012 CSC 29, [2012] 2 R.C.S. 108	729
Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)	2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364	729
Halliburton Co. c. Erica P. John Fund, Inc.	573 U.S. 258 (2014).....	806
Harp Investments Inc. (Syndic de)	[1992] R.J.Q. 1581	494
Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)	2002 CSC 76, [2002] 4 R.C.S. 45	816
Harvey c. Trois-Rivières (Ville de)	2013 QCCA 772, [2013] R.J.Q. 650.....	361
Hawker Industries Ltd. c. Santa Maria Shipowning & Trading Co., S.A.	[1979] 1 C.F. 183.....	278
Heritage Capital Corp. c. Équitable, Cie de fiducie	2016 CSC 19, [2016] 1 R.C.S. 306	466
Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth	2007 CSC 41, [2007] 3 R.C.S. 129	357
Hinse c. Canada (Procureur général)	2015 CSC 35, [2015] 2 R.C.S. 621	206, 381
Hitti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2007 CF 294.....	770
Hodge c. The Queen	(1883), 9 App. Cas. 117.....	285

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Holt Cargo Systems Inc. c. ABC Containerline N.V. (Syndics de) ...	2001 CSC 90, [2001] 3 R.C.S. 907	269
Housen c. Nikolaisen	2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 380, 554, 704, 869	
Hryniak c. Mauldin	2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87	583
Humphries c. Lufkin Industries Canada Ltd.	2011 ABCA 366, 68 Alta. L.R. (5th) 175 ...	459
Hypothèques Trustco Canada c. Canada	2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601	743
I		
Immeubles Beaurom Ltée c. Montréal (Ville de)	2007 QCCA 41, [2007] R.D.I. 26	175, 207
Inde c. Badesha	2017 CSC 44, [2017] 2 R.C.S. 127	770
Infineon Technologies AG c. Option consommateurs	2013 CSC 59, [2013] 3 R.C.S. 600	360
Interprovincial Co-operatives Ltd. c. La Reine	[1976] 1 R.C.S. 477.....	441
Isen c. Simms	2005 CAF 161, [2005] 4 R.C.F. 563	272
Isen c. Simms	2006 CSC 41, [2006] 2 R.C.S. 349	312
ITO — International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.	[1986] 1 R.C.S. 752.....	248, 295
J		
J. (Y.) c. B. (M.)	1999 CanLII 10838	525
J.E. Verreault & Fils Ltée c. Procureur général (Québec)	[1977] 1 R.C.S. 41.....	174, 206
J.-Y.H. c. C.B.	2005 CanLII 14832	519
Jauvin c. Québec (Procureur général)	[2004] R.R.A. 37	357
John Deere Plow Co. c. Wharton	[1915] A.C. 330.....	284
Johnson c. Ministre du Revenu national	2015 CAF 51	583
Jourdain c. Ville de Grand-Mère	[1983] J.Q. n° 360 (QL).....	200
JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. c. Canada (Revenu national)	2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557	583
K		
Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)	2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810 368, 739	
Kentucky Fried Chicken Canada c. Scott's Food Services Inc.	(1998), 114 O.A.C. 357.....	461
Kienapple c. La Reine	[1975] 1 R.C.S. 729.....	38
Kimble c. Marvel Entertainment, LLC	135 S. Ct. 2401 (2015)	806
King c. Operating Engineers Training Institute of Manitoba Inc.	2011 MBCA 80, 341 D.L.R. (4th) 520	458
Kisor c. Wilkie	139 S. Ct. 2400 (2019)	806
Knauer c. Ministry of Justice	[2016] UKSC 9, [2016] 4 All E.R. 897.....	806
Knick c. Township of Scott, Pennsylvania	139 S. Ct. 2162 (2019)	809
Knight c. Indian Head School Division No. 19	[1990] 1 R.C.S. 653.....	724
Komolafe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigra- tion)	2013 CF 431	732
L		
L. (J.) c. Gingues	2008 QCCA 2242, 93 C.C.L.T. (3d) 67	361
L.G. c. D.L.	2005 CanLII 22738	525
L'Unique, assurances générales inc. c. Roy	2017 QCCS 3971	223
La Reine c. Canadian Vickers Ltd.	[1978] 2 C.F. 675.....	282
Lacombe c. André	[2003] R.J.Q. 720	359

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Lacroix & Fils Ltée c. Carleton-sur-Mer (Ville)	2014 QCCA 1345, 27 M.P.L.R. (5th) 10....	167, 201
Lalonde c. Cité de Montréal-Nord	[1978] 1 R.C.S. 672.....	209
Langevin c. Mercier	2010 QCCA 1763.....	168
Laplante c. La Reine	2017 CCI 118.....	492
Laporte c. Lauzon	2007 QCCS 6226, [2008] R.J.Q. 478.....	492
Laroche c. Agence des services frontaliers du Canada	2010 TSSTC 12.....	939
Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)	[1989] 1 R.C.S. 705.....	381
Lavallée c. St-Germain	[1994] R.D.J. 291	486
Law Society of British Columbia c. Mangat	2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113	285
Law Society of British Columbia c. Trinity Western University	2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293	729
Ledcor Construction Ltd. c. Société d'assurance d'indemnisation Northbridge	2016 CSC 37, [2016] 2 R.C.S. 23	416
Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2008 CF 614, [2009] 1 R.C.F. 204	770
Lee c. New South Wales Crime Commission	[2013] HCA 39, 302 A.L.R. 363	806
Lévesque c. Carignan (Corp. de la ville de)	[1998] AZ-98026278.....	204
Lloyd c. Canada (Procureur général)	2016 CAF 115	736
London Life, cie d'assurance-vie c. Leclerc	2002 CanLII 17098	223
M		
M.T. c. J.-Y.T.	2008 CSC 50, [2008] 2 R.C.S. 781	513
Machtiger c. HOJ Industries Ltd.	[1992] 1 R.C.S. 986.....	941
Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)	2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405	193, 369
Manchester Liners, Ld. c. Rea, Ld.	[1922] 2 A.C. 74	330
Mandamin c. Reed Ltd.	n° 14716/77, 26 juin 1986	420
Maple Lodge Farms Ltd. c. Agence canadienne d'inspection des aliments	2017 CAF 45	753
Marcotte c. Longueuil (Ville)	2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65	168
Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)	2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53	304
Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Corp. municipale du village de)	[1988] R.J.Q. 1576	382
Maska Auto Spring Ltée c. Ste-Rosalie (Village)	[1991] 2 R.C.S. 3.....	382
Mason c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration	2019 CF 1251	822
May c. Établissement Ferndale	2005 CSC 82, [2005] 3 R.C.S. 809	822
McCleave c. City of Moncton	(1902), 32 R.C.S. 106.....	387
McCormick c. Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L./s.r.l.	2014 CSC 39, [2014] 2 R.C.S. 108	702
McKay c. The Queen	[1965] R.C.S. 798.....	259
McKinney c. Université de Guelph	[1990] 3 R.C.S. 229.....	620
McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)	2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895	925
McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine	[1977] 2 R.C.S. 654.....	308
Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539	839
Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796	[1970] R.C.S. 425.....	782
Michigan c. Bay Mills Indian Community	572 U.S. 782 (2014)	807
Miller (Succession de)	2013 QCCS 5184	512, 541
Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)	2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71	827
Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)	2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6	583

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville	[1982] 2 R.C.S. 518.....	695, 807
Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocar- bures extracôtiers	[1994] 1 R.C.S. 202.....	752
Momsen c. The Ship Aurora	(1913), 15 R.C. de l'É. 27	277
Mongeau c. Montréal (Communauté urbaine)	[2000] J.Q. n° 5823 (QL).....	391
Monk Corp. c. Island Fertilizers Ltd.	[1991] 1 R.C.S. 779.....	262, 270, 303
Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financi- ers)	2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152	706
Montréal (Ville de) c. St-Pierre (Succession de)	2008 QCCA 2329, [2009] R.J.Q. 54... 167, 196	
Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal	2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427	737
Montréal (Ville) c. Lonardi	2018 CSC 29, [2018] 2 R.C.S. 103	385
Montreal City c. Montreal Harbour Commissioners	[1926] A.C. 299.....	266
Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)	2012 CSC 61, [2012] 3 R.C.S. 360	702
Moore c. La Reine	[1979] 1 R.C.S. 195.....	372
Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature) ...	2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249	699
Morin c. Blais	[1977] 1 R.C.S. 570.....	360
Morrison c. Société canadienne des postes	2009 LNTSSTC 32.....	939
Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)	2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3	690
Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier	[1994] D.A.R.S.C.C.T. n° 4	927
Multiple Access Ltd. c. McCutcheon	[1982] 2 R.C.S. 161.....	284
Mustapha c. Culligan du Canada Ltée	2008 CSC 27, [2008] 2 R.C.S. 114	352
N		
N.R. c. R.P.	[2003] R.D.F. 831.....	545
National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations) ...	[1990] 2 R.C.S. 1324.....	783
National Trust Co. c. Mead	[1990] 2 R.C.S. 410.....	466
Nelles c. Ontario	[1989] 2 R.C.S. 170.....	384
New Brunswick Liquor Corp. c. Small	2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2 ^e) 203	925
Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et- Labrador (Conseil du Trésor)	2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708	726, 922
Nickel Developments Ltd. c. Canada Safeway Ltd.	2001 MBCA 79, 156 Man. R. (2d) 170	458
Nishi c. Rascal Trucking Ltd.	2013 CSC 33, [2013] 2 R.C.S. 438	810
Nolan c. Kerry (Canada) Inc.	2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678	810
Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals	2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616.....	715
Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en com- munication du Canada	[1983] 1 R.C.S. 733.....	301
Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Can- ada	[1980] 1 R.C.S. 115.....	822
Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)	2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309	604
Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin	2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504	713
Nova Scotia (Attorney General) c. S&D Smith Central Supplies Lim- ited	2019 NSCA 22	705
Nova Scotia Power Inc. c. Canada	2004 CSC 51, [2004] 3 R.C.S. 53	588
Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd.	2019 CAF 52	745

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
O		
O'Grady c. Sparling	[1960] R.C.S. 804.....	285
Olivier c. Corporation du Village de Wottonville	[1943] R.C.S. 118.....	209
Ontario (Ministry of Labour) c. Hamilton (City)	(2002), 58 O.R. (3d) 37	949
Ontario (Ministry of Labour) c. Quinton Steel (Wellington) Ltd.	2017 ONCA 1006.....	949
Ontario (Ministry of Labour) c. United Independent Operators Ltd.	2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1	940
Ontario (Procureur général) c. Fraser	2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3	694, 805
Ontario First Nations (2008) Limited Partnership c. Ontario (Minister of Aboriginal Affairs)	2013 ONSC 7141, 118 O.R. (3d) 356.....	451
P		
Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)	2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919	184, 207, 450
Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)	2004 CSC 75, [2004] 3 R.C.S. 575	201, 453
Papachronis c. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville)	2007 QCCA 770, 38 M.P.L.R. (4th) 161.....	381
Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324	2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157	794
Payne c. Tennessee	501 U.S. 808 (1991).....	807
Pearl c. Investissements Contempra Ltée	[1995] R.J.Q. 2697	181, 211
Pecore c. Pecore	2007 CSC 17, [2007] 1 R.C.S. 795	630
Pelletier c. Cour du Québec	[2002] R.J.Q. 2215	366
Pelletier c. SSQ, société d'assurance-vie inc.	2015 QCCS 132	223
Petro-Canada c. British Columbia (Workers' Compensation Board)	2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135	733
Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)	[1994] 2 R.C.S. 557.....	698, 787
Phillips and Taylor c. City of Sault Ste. Marie	[1954] R.C.S. 404.....	596, 627
Pierre-Louis c. Québec (Ville de)	2014 QCCA 1554.....	379
Pincoart (Ville de) c. Construction Cogexex Ltée	2013 QCCA 1773.....	382
Pintendre Autos Inc. c. La Reine	2003 CCI 818	585
Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania c. Casey, Governor of Pennsylvania	505 U.S. 833 (1992).....	808
Plourde c. Compagnie Wal-Mart du Canada	2009 CSC 54, [2009] 3 R.C.S. 465	807
Popovic c. Montréal (Ville de)	2008 QCCA 2371, [2009] R.R.A. 1	357
Porto Seguro Companhia De Seguros Gerais c. Belcan S.A.	[1997] 3 R.C.S. 1278.....	254
Poulin c. Dumas	2014 QCCA 676.....	531
Poulin De Courval c. Poliquin	2018 QCCA 1534.....	173, 204
Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority	[1999] 3 R.C.S. 134.....	595, 624
Procureur général du Québec c. Blaikie	[1981] 1 R.C.S. 312.....	374
Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée	[1985] 1 R.C.S. 831.....	708
Procureur général du Québec c. Ouellet	1998 CanLII 12543	370
Proulx c. Québec (Procureur général)	2001 CSC 66, [2001] 3 R.C.S. 9	384
Province of Bombay c. City of Bombay	[1947] A.C. 58.....	587
Prud'homme c. Prud'homme	2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663	164, 206
Puits du Québec Inc. c. Lajoie	[1986] J.Q. n° 447.....	225

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	[1998] 1 R.C.S. 982.....	698, 787
Q		
Q.N.S. Paper Co. c. Chartwell Shipping Ltd.	[1989] 2 R.C.S. 683.....	252, 308
Québec (Agence du revenu) c. Services Environnementaux AES inc.	2013 CSC 65, [2013] 3 R.C.S. 838.....	177
Québec (Autorité des marchés financiers) c. Patry	2015 QCCA 1933, 26 C.R. (7th) 166.....	30
Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)	2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185.....	716
Québec (Curateur public) c. A.N. (Succession de)	2014 QCCS 616	541
Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)	2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693	264
Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association	2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536.....	271, 316
Québec (Procureur général) c. Lacombe	2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453	304
Québec (Procureur général) c. Moses	2010 CSC 17, [2010] 1 R.C.S. 557	605
Québec (Procureure générale) c. Guérin	2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3	717
Québec (Procureure générale) c. Montréal (Ville)	2016 QCCA 2108, 17 Admin. L.R. (6th) 328.....	704
Québec (Revenu) c. Caisse populaire Desjardins de Montmagny	2009 CSC 49, [2009] 3 R.C.S. 286.....	490
Québec (Ville) c. GM Développement inc.	2017 QCCA 385, 72 M.P.L.R. (5th) 203.....	167, 201
Quebec and Ontario Transportation Co. c. Le navire « Incan St. Laurent »	[1980] 2 R.C.S. 242.....	281, 328
Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée	[1977] 2 R.C.S. 1054.....	281, 308
Queddy River Driving Boom Co. c. Davidson	(1883), 10 R.C.S. 222.....	266
Queensland c. Commonwealth	(1977), 139 C.L.R. 585	694, 805
Quirt c. The Queen	(1891), 19 R.C.S. 510.....	598, 637
R		
R. c. Alicandro	2009 ONCA 133, 95 O.R. (3d) 173	69
R. c. Al-Kassem	2015 ONCA 320, 78 M.V.R. (6th) 183	16
R. c. Appulonappa	2015 CSC 59, [2015] 3 R.C.S. 754	741
R. c. Asante-Mensah	2003 CSC 38, [2003] 2 R.C.S. 3	378
R. c. Ashraf	2016 ONCJ 584, 367 C.R.R. (2d) 30	84
R. c. Askov	[1990] 2 R.C.S. 1199.....	53, 111
R. c. B. (K.G.)	[1993] 1 R.C.S. 740.....	695, 805
R. c. Barton	2019 CSC 33, [2019] 2 R.C.S. 579	871
R. c. Beatty	2008 CSC 5, [2008] 1 R.C.S. 49	31
R. c. Beaudry	2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190	365
R. c. Bernard	[1988] 2 R.C.S. 833.....	694, 807
R. c. Bjelland	2009 CSC 38, [2009] 2 R.C.S. 651	68
R. c. Blais	2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236	626
R. c. Blostein	2014 MBCA 39, 306 Man. R. (2d) 15	16
R. c. Bonadie	(1996), 109 C.C.C. (3d) 356.....	839
R. c. C. (Q.Q.)	2005 BCPC 89, 129 C.R.R. (2d) 189.....	112
R. c. C. (T.L.)	[1994] 2 R.C.S. 1012.....	62

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
R. c. Campbell	[1999] 1 R.C.S. 565.....	387
R. c. Canadian Vickers Ltd.	[1980] 1 C.F. 366.....	282
R. c. Cody	2017 CSC 31, [2017] 1 R.C.S. 659	79, 95
R. c. Coles	2003 PESCAD 3, 221 Nfld. & P.E.I.R. 98....	372
R. c. Comeau	2018 CSC 15, [2018] 1 R.C.S. 342	315
R. c. Conway	2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765	789
R. c. Creighton	[1993] 3 R.C.S. 3.....	18, 28
R. c. Curragh Inc.	(1993), 125 N.S.R. (2d) 185.....	20
R. c. D. (S.)	[1992] 2 R.C.S. 161.....	70, 104, 125
R. c. D.B.	2008 CSC 25, [2008] 2 R.C.S. 3	67, 99
R. c. D.L.W.	2016 CSC 22, [2016] 1 R.C.S. 402	591
R. c. DeSousa	[1992] 2 R.C.S. 944.....	27
R. c. Eldorado Nucléaire Ltée	[1983] 2 R.C.S. 551.....	587
R. c. F. (T.)	2005 ONCJ 413	112
R. c. Fontaine	2017 QCCA 1730, 41 C.R. (7th) 330.....	582
R. c. Fournier	2016 QCCS 5456	20
R. c. Gagné	[1987] R.J.Q. 1008	22
R. c. Gendreau	2015 QCCA 1910.....	22
R. c. Genest	[1989] 1 R.C.S. 59.....	363
R. c. George	2017 CSC 38, [2017] 1 R.C.S. 1021	27
R. c. Godin	2009 CSC 26, [2009] 2 R.C.S. 3	63, 122
R. c. Grant	2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353	363
R. c. Graveline	2006 CSC 16, [2006] 1 R.C.S. 609	27
R. c. Guthrie	1982 ABCA 201, 21 Alta. L.R. (2d) 1.....	372
R. c. H. (M.)	2008 ONCJ 643	112
R. c. H.R.	2006 BCCA 211, 225 B.C.A.C. 127	70, 105
R. c. Hape	2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292	741
R. c. Henry	2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609	694
R. c. Houle	1985 ABCA 275, 41 Alta. L.R. (2d) 295....	372
R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée	2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45	381
R. c. J. (M.A.)	[1992] 2 R.C.S. 166.....	104
R. c. J. (S.)	2009 ONCJ 217, 192 C.R.R. (2d) 266	112
R. c. J.F.	2008 CSC 60, [2008] 3 R.C.S. 215	38
R. c. J.M.H.	2011 CSC 45, [2011] 3 R.C.S. 197	26
R. c. J.O.B.	2005 ABCA 296.....	112
R. c. Jordan	2016 CSC 27, [2016] 1 R.C.S. 631. 53, 94, 123	
R. c. K.G.K.	2019 MBCA 9, 373 C.C.C. (3d) 1	84
R. c. Kahnpace	2010 BCCA 227, 76 C.R. (6th) 38.....	19
R. c. Kang-Brown	2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456.....	817
R. c. Khelawon	2006 CSC 57, [2006] 2 R.C.S. 787	68
R. c. King	2018 NLCA 66, 369 C.C.C. (3d) 1	84
R. c. Kokesch	[1990] 3 R.C.S. 3.....	364
R. c. L. (J.)	(2006), 204 C.C.C. (3d) 324.....	16
R. c. L.B.	2014 ONCA 748, 325 O.A.C. 371	105, 129
R. c. L.M.	2018 NWTTC 6.....	19
R. c. L.S.	2005 ONCJ 113, 130 C.R.R. (2d) 81	112
R. c. L.T.H.	2008 CSC 49, [2008] 2 R.C.S. 739	98, 102
R. c. Latimer	[1997] 1 R.C.S. 217.....	378

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
R. c. Lavoie	2017 ABQB 66.....	84
R. c. Le	2019 CSC 34, [2019] 2 R.C.S. 692.....	363
R. c. M. (G.C.)	(1991), 3 O.R. (3d) 223.....	61, 103, 129
R. c. M. (J.)	2017 ONCJ 4, 344 C.C.C. (3d) 217.....	60, 114
R. c. M. (K.)	2017 ONCJ 8, 373 C.R.R. (2d) 234.....	71
R. c. M.A.B.	2011 ABPC 87.....	112
R. c. Mamouni	2017 ABCA 347, 58 Alta. L.R. (6th) 283.....	84
R. c. Morin	[1988] 2 R.C.S. 345.....	26
R. c. Morin	[1992] 1 R.C.S. 771.....	53, 95, 126
R. c. Morrissey	2000 CSC 39, [2000] 2 R.C.S. 90.....	15
R. c. Owen	2003 CSC 33, [2003] 1 R.C.S. 779.....	702
R. c. P.R.	2018 SKCA 27, 365 C.C.C. (3d) 120.....	70
R. c. P.S.	2018 ONCJ 274.....	19
R. c. Penunsi	2019 CSC 39, [2019] 3 R.C.S. 91.....	634
R. c. Plein	2018 ONCA 748, 50 C.R. (7th) 41.....	19
R. c. R. (T.)	(2005), 75 O.R. (3d) 645.....	70, 104, 105
R. c. R.C.	2005 CSC 61, [2005] 3 R.C.S. 99... 67, 98, 102	
R. c. R.R.	2011 NSCA 86, 307 N.S.R. (2d) 319... 70, 105	
R. c. Robinson	[1996] 1 R.C.S. 683.....	805
R. c. Rouleau	2002 CanLII 7572.....	365
R. c. Roy	2012 CSC 26, [2012] 2 R.C.S. 60.....	223
R. c. S.J.L.	2009 CSC 14, [2009] 1 R.C.S. 426.....	67, 98
R. c. S.M.	2003 SKPC 39, 230 Sask. R. 25.....	112
R. c. Saeed	2016 CSC 24, [2016] 1 R.C.S. 518.....	379
R. c. Salituro	[1991] 3 R.C.S. 654.....	256, 817
R. c. Sharma	[1993] 1 R.C.S. 650.....	356
R. c. Sharp	(1984), 12 C.C.C. (3d) 428.....	16
R. c. Sheppard	2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869.....	725
R. c. Taylor	[2016] UKSC 5, [2016] 4 All E.R. 617.....	806
R. c. Tutton	[1989] 1 R.C.S. 1392.....	15
R. c. Vader	2019 ABCA 191.....	84
R. c. Vassell	2016 CSC 26, [2016] 1 R.C.S. 625.....	90
R. c. Wiley	[1993] 3 R.C.S. 263.....	368
R. c. Zilney	2017 ONCJ 610, 390 C.R.R. (2d) 209.....	84
Rasanen c. Rosemount Instruments Ltd.	(1994), 17 O.R. (3d) 267.....	780
Re Canadian Broadcasting Corp. Assessment	[1938] 4 D.L.R. 591.....	596
Reardon Smith Line Ltd. c. Hansen-Tangen	[1976] 3 All E.R. 570.....	459
Reference re Industrial Relations and Disputes Investigation Act	[1955] R.C.S. 529.....	266
Régie intermunicipale de police des Seigneuries c. Michaelson	[2005] R.R.A. 7.....	357
Regina c. County of Wellington	(1889), 17 O.R. 615.....	638
Regina c. County of Wellington	(1890), 17 O.A.R. 421.....	599, 638
Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners	2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360.....	716
Reid c. Criminal Injuries Compensation Board	2015 ONSC 6578.....	736
Renaud c. Québec (Commission des affaires sociales)	[1999] 3 R.C.S. 855.....	752
Renvoi : Loi anti-inflation	[1976] 2 R.C.S. 373.....	301, 603
Renvoi relatif à la Loi anti-inflation	[1976] 2 R.C.S. 373.....	301, 603
Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23	2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669.....	286

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée	2010 CSC 61, [2010] 3 R.C.S. 457	262
Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)	2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783	260, 301
Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières	2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837	264, 332
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	860
Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mo- bilières	2018 CSC 48, [2018] 3 R.C.S. 189	260, 315, 447, 604
Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard	[1997] 3 R.C.S. 3.....	726, 774
Renvoi relatif à la sécession du Québec	[1998] 2 R.C.S. 217.....	301
Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté	[1982] 1 R.C.S. 1004.....	595, 625
Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services	[1992] 2 R.C.S. 445.....	589, 627
Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)	[1991] 2 R.C.S. 525.....	447, 604
Repentigny (Ville) c. Les Habitations de la Rive-Nord inc.	2001 CanLII 10048	167, 201
Richard c. Time Inc.	2012 CSC 8, [2012] 1 R.C.S. 265	193
Rio Algom Ltd. c. Canada (Attorney General)	2012 ONSC 550	451
Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)	[1987] 2 R.C.S. 59.....	285
Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)	[1998] 1 R.C.S. 27.....	742, 871, 916
Roberge c. Bolduc	[1991] 1 R.C.S. 374.....	358
Robillard c. Le voilier St. Roch and Charland	(1921), 21 R.C. de l'É. 132	281
Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)	2016 CSC 23, [2016] 1 R.C.S. 467	271
Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, com- positeurs et éditeurs de musique	2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283	709
Roncarelli c. Duplessis	[1959] R.C.S. 121.....	737
Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan	2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188	293
Rouleau c. Canada (Procureur général)	2016 QCCS 4887	168
Roux c. Cordeau	[1981] R.P. 29.....	181, 211
Royal Devon and Exeter NHS Foundation Trust c. ATOS IT Services UK Ltd.	[2017] EWCA Civ 2196, [2018] 2 All E.R. (Comm.) 535	429
Rural Municipality of Vermillion Hills c. Smith	(1913), 6 Sask. L.R. 366.....	597
Ryan c. Auclair	(1991), 31 Q.A.C. 60.....	369
S		
S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)	2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539	701
Salvail Saint-Germain c. Location Holand ltée	(1995), 2017 QCCS 5155.....	281, 327
Sangmo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) ...	2016 CF 17	735
Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.	2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419	292
Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.	2014 CSC 53, [2014] 2 R.C.S. 633	416
Scanlon c. Castlepoint Development Corp.	(1992), 11 O.R. (3d) 744.....	430
Schachter c. Canada	[1992] 2 R.C.S. 679.....	193
Schmidt c. Air Products Canada Ltd.	[1994] 2 R.C.S. 611.....	592
Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal	2009 LNTSSTC 24.....	928
SEFPO c. Ontario (Procureur général)	[1987] 2 R.C.S. 2.....	318
Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadauria	[1981] 2 R.C.S. 181.....	703
Sharif c. Canada (Procureur général)	2018 CAF 205	753

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
Silver's Garage Ltd. c. Town of Bridgewater	[1971] R.C.S. 577.....	173, 204
Simard c. Amyot	2009 QCCS 5509	364
SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.	[1990] 1 R.C.S. 282.....	747
Skaarup Shipping Corp. c. Hawker Industries Ltd.	[1980] 2 C.F. 746.....	308
Smith c. Alliance Pipeline Ltd.	2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160	690, 790
Smith c. Canada	2006 BCCA 237, 61 B.C.L.R. (4th) 231.....	583
Smith c. Rur. Mun. of Vermillion Hills	(1916), 30 D.L.R. 83	596, 637
Smith c. Rural Municipality of Vermilion Hills	(1914), 49 R.C.S. 563.....	637
Société canadienne de sel ltée c. Dubord	2012 QCCS 1994	184, 223
Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada	2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221	922
Société nationale de fiducie c. Robitaille	[1983] C.A. 521.....	218
Sodexo Québec ltée c. Cie de chemin de fer du littoral nord de Québec & du Labrador inc.	2010 QCCA 2408, 89 C.C.P.B. 203.....	215
Solomon c. Québec (Procureur général)	2008 QCCA 1832, [2008] R.J.Q. 2127	379
Sorbara c. Canada (Attorney General)	2009 ONCA 506, 98 O.R. (3d) 673	583
Sotramex Inc. c. Ste-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)	[1988] AZ-88021171.....	225
South Australia c. The Commonwealth	(1962), 108 C.L.R. 130	605
South Yukon Forest Corp. c. R.	2012 CAF 165, 4 B.L.R. (5th) 31.....	445
Steckmar Corp. c. Consultants Zenda ltée	2000 CanLII 18061	191, 223
St-Martin c. Morin (Succession de)	2008 QCCA 2106, [2008] R.J.Q. 2539.....	359
Succession Eurig (Re)	[1998] 2 R.C.S. 565.....	626
Succession Ordon c. Grail	[1998] 3 R.C.S. 437.....	250, 302
Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)	2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3	726
Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. So- ciété des alcools du Nouveau-Brunswick	[1979] 2 R.C.S. 227.....	698, 777
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée	2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458	715
T		
Tableaux Indicateurs International inc. c. Cité de Beauharnois	C.S. Québec, n° 13617, 11 avril 1975	225
Taman c. Canada (Procureur général)	2017 CAF 1, [2017] 3 R.C.F. 520	736
Tennant c. Union Bank of Canada	[1894] A.C. 31.....	265
Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)	2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161	705
The « Flecha »	(1854), 1 Sp. Ecc. & Ad. 438, 164 E.R. 252.....	277
The « Neptune »	(1834), 3 Hagg. 129, 166 E.R. 354	277
The Parchim	[1918] A.C. 157.....	330
Théberge c. Galerie d'Art du Petit Champlain inc.	2002 CSC 34, [2002] 2 R.C.S. 336	486
Threlfall c. Carleton University	2019 CSC 50, [2019] 3 R.C.S. 726	180, 210
Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79	2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77	713
Tremblay c. 2543-7443 Québec inc.	1999 CanLII 11903	191
Trident Holdings Ltd. c. Danand Investments Ltd.	(1988), 64 O.R. (2d) 65.....	635
Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.	[1983] 1 R.C.S. 283.....	270, 313
Tri-Tex Co. Inc. c. Gideon	[1999] R.J.Q. 2324.....	486
Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.	[1979] 2 R.C.S. 157.....	267
Trust général du Canada c. Service alimentaire exclusif inc.	[1984] C.A. 145.....	539

INTITULÉ DE LA CAUSE	RENOI	PAGE
U		
U.E.S., Local 298 c. Bibeault	[1988] 2 R.C.S. 1048.....	697, 785
Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association	[1975] 1 R.C.S. 382.....	827
Upper Lakes Shipping Ltd. c. Saint John Shipbuilding and Dry Dock Co.	(1988), 86 N.R. 40.....	282
V		
Valard Construction Ltd. c. Bird Construction Co.	2018 CSC 8, [2018] 1 R.C.S. 224	614
Van de Perre c. Edwards	2001 CSC 60, [2001] 2 R.C.S. 1014	554
Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Procureur général de la province de Québec	[1977] 1 R.C.S. 41.....	174, 206
Vézeau c. La Reine	[1977] 2 R.C.S. 277.....	26
Victuni AG c. Ministre du Revenu du Québec	[1980] 1 R.C.S. 580.....	489
Vigneault c. La Reine	2002 CanLII 63720	390
Ville de Saguenay c. Construction Unibec inc.	2019 QCCA 38.....	167, 204
Volvo Canada Ltd. c. T.U.A., local 720	[1980] 1 R.C.S. 178.....	822
W		
Ward c. Canada (Procureur général)	2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569.....	264
Webster c. Seekamp	(1821), 4 B. & Ald. 352, 106 E.R. 966.....	277
Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg	[1971] R.C.S. 957.....	381
Wells c. Terre-Neuve	[1999] 3 R.C.S. 199.....	448
West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)	2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635	718, 926
West Lakes Ltd. c. South Australia	(1980), 25 S.A.S.R. 389	447
Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)	[1998] 1 R.C.S. 322.....	712
Whitbread c. Walley	[1990] 3 R.C.S. 1273.....	259, 270, 300
Whitford c. La Reine	2008 CCI 359	585
Willers c. Joyce (No. 2)	[2016] UKSC 44, [2017] 2 All E.R. 383	806
Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et du Développement du Nord)	2018 CSC 4, [2018] 1 R.C.S. 83	822
Will-Kare Paving & Contracting Ltd. c. Canada	2000 CSC 36, [2000] 1 R.C.S. 915	591
Willmor Discount Corp. c. Vaudreuil (Ville)	[1994] 2 R.C.S. 210.....	180
Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée	2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770.....	691
Windsor (City) c. Canadian Transit Co.	2016 CSC 54, [2016] 2 R.C.S. 617	583
Wire Rope Industries of Canada (1966) Ltd. c. B.C. Marine Shipbuilders Ltd.	[1981] 1 R.C.S. 363.....	261, 313
Wright c. Nova Scotia (Human Rights Commission)	2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110	735
Y		
Yachting & Sports Pigeon Inc.	(1995), 2 C.B.R. (4th) 236	492
Young c. Young	[1993] 4 R.C.S. 3.....	193

STATUTES AND REGULATIONS CITED

	PAGE		PAGE
B			
<i>Broadcasting Act</i> , S.C. 1991, c. 11		art. 1699	138
s. 9(1)(h)	845	art. 1733	228
C			
<i>Canada Labour Code</i> , R.S.C. 1985, c. L-2		<i>Constitution Act, 1867</i>	
s. 125(1)(z.12)	900	s. 91(10)	228
<i>Citizenship Act</i> , R.S.C. 1985, c. C-29		s. 92(13)	228
s. 3(2)(a)	653	s. 125	559
<i>Civil Code of Québec</i>		<i>Criminal Code</i> , R.S.C. 1985, c. C-46,	
art. 415	498	s. 220	3
art. 1457	335	s. 222(5)(a)	3
art. 1491	138	E	
		<i>Excise Tax Act</i> , R.S.C. 1985, c. E-15	
		Part IX	559

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

	PAGE		PAGE
C		L	
<i>Code canadien du travail</i> , L.R.C. 1985, c. L-2		<i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	
art. 125(1)z.12)	900	art. 91(10)	228
<i>Code civil du Québec</i>		art. 92(13)	228
art. 415	498	art. 125	559
art. 1457	335	<i>Loi sur la citoyenneté</i> , L.R.C. 1985, c. C-29	
art. 1491	138	art. 3(2)a)	653
art. 1699	138	<i>Loi sur la radiodiffusion</i> , L.C. 1991, c. 11	
art. 1733	228	art. 9(1)h)	845
<i>Code criminel</i> , L.R.C. 1985, c. C-46,		<i>Loi sur la taxe d'accise</i> , L.R.C. 1985, c. E-15	
art. 220	3	Partie IX	559
art. 222(5)a)	3		

AUTHORS CITED

DOCTRINE ET AUTRES DOCUMENTS CITÉS

	PAGE
Abel, Albert S. “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 <i>U.T.L.J.</i> 487.	262
Armstrong, Robert. <i>Broadcasting Policy in Canada</i> , 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2016. ...	881
Arthurs, H. W. “Protection against Judicial Review” (1983), 43 <i>R. du B.</i> 277.	795
Bala, Nicholas, and Sanjeev Anand. <i>Youth Criminal Justice Law</i> , 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2012.	67
Bala, Nicholas. “Youth as Victims and Offenders in the Criminal Justice System: A Charter Analysis — Recognizing Vulnerability” (2008), 40 <i>S.C.L.R.</i> (2d) 595.	68, 106
Bale, Gordon. “Reciprocal Tax Immunity in a Federation — Section 125 of the Constitution Act, 1867 and the Proposed Federal Tax on Exported Natural Gas” (1983), 61 <i>Can. Bar Rev. / R. du B. can.</i> 652.	628
Bankes, Nigel. “Co-operative Federalism: Third Parties and Intergovernmental Agreements and Arrangements in Canada and Australia” (1991), 29 <i>Alta. L. Rev.</i> 792.	605
Barak, Aharon. “Overruling Precedent” (1986), 21 <i>Is.L.R.</i> 269.	808
Barré, Xavier. « Nullité et inexistance ou les bégaiements de la technique juridique en France » (1992), 26 <i>R.J.T.</i> 20.	203
Baudouin, Jean-Louis, et Claude Fabien. « L’indemnisation des dommages causés par la police » (1989), 23 <i>R.J.T.</i> 419.	357
Baudouin, Jean-Louis, et Pierre-Gabriel Jobin. <i>Les obligations</i> , 7 ^e éd., par Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013.	165, 196
Baudouin, Jean-Louis, Patrice Deslauriers et Benoît Moore. <i>La responsabilité civile</i> , 8 ^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.	358
Beaulne, Jacques. <i>Droit des fiducies</i> , 3 ^e éd. mise à jour par André J. Barette, Montréal, Wilson & Lafleur, 2015.	512, 539
Belleau, Charles, et autres. <i>Précis de procédure civile du Québec</i> , vol. 2, 5 ^e éd., par Denis Ferland et Benoît Emery, dir., Montréal, Yvon Blais, 2015.	481
Biddulph, Michelle. “Rethinking the Ramifications of Reasonableness Review: <i>Stare Decisis</i> and Reasonableness Review on Questions of Law” (2018), 56 <i>Alta. L.R.</i> 119.	740
Bingham, Tom. <i>The Rule of Law</i> . London: Allen Lane, 2010.	817
Braën, André. <i>Le droit maritime au Québec</i> , Montréal, Wilson & Lafleur, 1992.	267, 326
Brierley, John E. C. « Powers of Appointment in Quebec Civil Law » (1992), 95 <i>R. du N.</i> 131.	512
British Columbia. Legislative Assembly. <i>Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)</i> , vol. 16, No. 25, 3rd Sess., 36th Parl., July 14, 1999, p. 14409.	576, 619

	PAGE
Brouwer, Andrew. <i>Statelessness in Canadian Context: A Discussion Paper</i> , July 2003 (online).	774
Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. <i>Judicial Review of Administrative Action in Canada</i> , vol. 3. Toronto: Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf).	724
Brownlie, Ian. <i>Principles of Public International Law</i> , 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.	767
Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. <i>Droit constitutionnel</i> , 6 ^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.	262, 285, 322
Bruneau, Diane. “La fiducie et le droit civil” (1996), 18 <i>R.P.F.S.</i> 755.	512
Butts, Jeffrey A., Gretchen Ruth Cusick and Benjamin Adams. <i>Delays in Youth Justice</i> . Chicago: University of Chicago, 2009.	67
Canada. Agence du revenu du Canada. <i>Bulletin d'information technique sur la TPS/TVH B-068</i> , 20 janvier 1993 (en ligne).	593
Canada. Agence du revenu du Canada. <i>Énoncé de politique sur la TPS/TVH P-015 : Le traitement des simples-fiducies en vertu de la Loi sur la taxe d'Accise</i> , 20 juillet 1994 (en ligne).	593
Canada. Canada Revenue Agency. <i>GST/HST Policy Statement P-015: Treatment of Bare Trusts under the Excise Tax Act</i> , July 20, 1992 (online).	593
Canada. Canada Revenue Agency. <i>GST/HST Technical Information Bulletin B-068: Bare Trusts</i> , January 20, 1993 (online).	593
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Decision CRTC 2005-195</i> , May 12, 2005 (online).	891
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Information Bulletin CRTC 2015-329</i> , July 23, 2015 (online).	883
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190</i> , April 24, 2014 (online).	882
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190-3</i> , August 21, 2014 (online).	882
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2015-330</i> , July 23, 2015 (online).	883
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2016-37</i> , February 3, 2016 (online).	865
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Order CRTC 2015-439</i> , September 24, 2015 (online).	877
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Order CRTC 2018-341</i> , August 31, 2018 (online).	877
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-372</i> , August 8, 2013 (online).	876
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-24</i> , January 29, 2015 (online).	882
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25</i> , January 29, 2015 (online).	862
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513</i> , November 19, 2015 (online).	864

	PAGE
Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. <i>Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 and Broadcasting Order CRTC 2016-335</i> , August 19, 2016 (online).	865
Canada. Chambre des communes. <i>Débats de la Chambre des communes</i> , vol. 136, n° 71, 2 ^e sess., 36 ^e lég., 24 mars 2000, p. 5207-5208.	943
Canada. Chambre des communes. <i>Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, concernant Bill C-20, Loi concernant la citoyenneté</i> , n° 34, 1 ^{re} sess., 30 ^e lég., 24 février 1976.	769
Canada. Chambre des communes. <i>Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Communications et de la culture</i> , n° 36, 2 ^e sess., 33 ^e lég., 4 mai 1987.	878
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-330</i> , 23 juillet 2015 (en ligne).	883
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2016-37</i> , 3 février 2016 (en ligne).	865
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2015-329</i> , 23 juillet 2015 (en ligne).	883
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Décision de radiodiffusion CRTC 2005-195</i> , 12 mai 2005 (en ligne).	891
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372</i> , 8 août 2013 (en ligne).	876
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25</i> , 29 janvier 2015 (en ligne).	862
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513</i> , 19 novembre 2015 (en ligne).	864
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335</i> , 19 août 2016 (en ligne).	865
Canada. <i>Government Response to the Fifteenth report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada</i> . Ottawa, 1988.	878
Canada. House of Commons. <i>House of Commons Debates</i> , vol. 136, No. 71, 2nd Sess., 36th Parl., March 24, 2000, at pp. 5207-8.	943
Canada. House of Commons. <i>Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, Respecting Bill C-20, An Act respecting citizenship</i> , No. 34, 1st Sess., 30th Parl., February 24, 1976.	769
Canada. House of Commons. <i>Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Communications and Culture</i> , No. 36, 2nd Sess., 33th Parl., May 4, 1987.	878
Canada. <i>Réponse du Gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent des Communications et de la culture</i> , Ottawa, 1988.	878
Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. <i>Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport final)</i> (juin 2017) (en ligne).	82
Canada. Senate. Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. <i>Delaying Justice is Denying Justice: An Urgent Need to Address Lengthy Court Delays in Canada (Final Report)</i> (June 2017) (online).	82

	PAGE
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190</i> , 24 avril 2014 (en ligne).	882
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190-3</i> , 21 août 2014 (en ligne).	882
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-439</i> , 24 septembre 2015 (en ligne).	877
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2018-341</i> , 31 août 2018 (en ligne).	877
Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. <i>Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-24</i> , 29 janvier 2015 (en ligne).	882
Canadian Judicial Council. <i>Model Jury Instructions</i> , last updated July 2012 (online).	25
Cantin Cumyn, Madeleine. <i>Les droits des bénéficiaires d'un usufruit, d'une substitution et d'une fiducie</i> , Montréal, Wilson & Lafleur, 1980.	540
Carbonnier, Jean. <i>Droit civil</i> , vol. II, Paris, Quadrige/PUF, 2004.	211
Castel, Jean-Gabriel. <i>Droit international privé québécois</i> , Toronto, Butterworths, 1980.	483
Ceyskens, Paul. <i>Legal Aspects of Policing</i> , vol. 1. Salt Spring Island, B.C.: Earls Court, 1994 (loose-leaf).	372
Chevrette, François, et Herbert Marx. <i>Droit constitutionnel : Notes et jurisprudence</i> , Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982.	265
Chircop, Aldo, et al. <i>Canadian Maritime Law</i> , 2nd ed. Toronto: Irwin Law, 2016.	256
Coady, Jonathan M. "The Time Has Come: Standard of Review in Canadian Administrative Law" (2017), 68 <i>U.N.B.L.J. / R.D. U.N.-B.</i> 87.	814
<i>Code civil du Québec : Annotations — Commentaires 2018-2019</i> , 3 ^e éd. par Benoît Moore, dir., et autres, Montréal, Yvon Blais, 2018.	388
Cohen-Eliya, Moshe, and Iddo Porat. "Proportionality and Justification" (2014), 64 <i>U.T.L.J.</i> 458.	693
Conseil canadien de la magistrature. <i>Modèles de directives au jury</i> , dernière mise à jour juillet 2012 (en ligne).	25
Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. <i>Interprétation des lois</i> , 4 ^e éd., Montréal, Thémis, 2009.	521
Côté, Pierre-André, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. <i>The Interpretation of Legislation in Canada</i> , 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.	521
Côté, Pierre-André. « La détermination du domaine du droit civil en matière de responsabilité civile de l'Administration québécoise — Commentaire de l'arrêt Laurentide Motels » (1994), 28 <i>R.J.T.</i> 411.	164
Crépeau, Paul-André. <i>L'intensité de l'obligation juridique ou Des obligations de diligence, de résultat et de garantie</i> , Montréal, Yvon Blais, 1989.	358
Cromwell, Thomas A. "What I Think I've Learned About Administrative Law" (2017), 30 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 307.	798
Culat, Didier. "Coveting Thy Neighbour's Beer: Intergovernmental Agreements Dispute Settlement and Interprovincial Trade Barriers" (1992), 33 <i>C. de D.</i> 617.	607
Cullity, Maurice C. "Legal Issues Arising Out of the Use of Business Trusts in Canada", in Timothy G. Youdan, ed., <i>Equity, Fiduciaries and Trusts</i> . Toronto: Carswell, 1989, 181.	593
Cumyn, Michelle. <i>La validité du contrat suivant le droit strict ou l'équité : étude historique et comparée des nullités contractuelles</i> , Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2002.	172, 202

	PAGE
Daly, Paul. “Deference on Questions of Law” (2011), 74 <i>Mod. L. Rev.</i> 694.	829
Daly, Paul. “Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness” (2016), 62 <i>McGill L.J. / R.D. McGill</i> 527.	690, 803
Daly, Paul. “The Signal and the Noise in Administrative Law” (2017), 68 <i>U.N.B.L.J. / R.D. U.N.-B.</i> 67.	822
Daly, Paul. “Unreasonable Interpretations of Law” (2014), 66 <i>S.C.L.R.</i> (2d) 233.	829
Davis-Barron, Sherri. <i>Canadian Youth & the Criminal Law: One Hundred Years of Youth Justice Legislation in Canada</i> . Markham, Ont.: LexisNexis, 2009.	99
DeMarco, Jerry V. “Seeking Simplicity in Canada’s Complex World of Judicial Review” (2019), 32 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 67.	814
Desfossés, Katherine A. <i>L’extinction de l’obligation et la restitution des prestations (Art. 1671 à 1707 C.c.Q.)</i> , dans coll. <i>Commentaires sur le Code civil du Québec (DCQ)</i> , Montréal, Yvon Blais, 2015.	168
Dicey, Albert Venn. <i>Introduction to the Study of the Law of the Constitution</i> , 10th ed. London: Macmillan, 1959.	454, 781
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.	871
Dubreuil, Christianne, et Brigitte Lefebvre. « L’ordre public et les rapports patrimoniaux dans les relations de couple » (1999), 40 <i>C. de D.</i> 345.	523
Dunbar, Laurence J. E., and Christian Leblanc. <i>Review of the Regulatory Framework for Broadcasting in Canada — Final Report</i> . Ottawa: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 2007.	876
Dunbar, Laurence J. E., et Christian Leblanc. <i>Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada — Rapport final</i> , Ottawa, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2007.	876
Dussault, René, and Louis Borgeat. <i>Administrative Law: A Treatise</i> , vol. 1, 2nd ed. Translated by Murray Rankin. Toronto: Carswell, 1985.	207
Dussault, René, et Louis Borgeat. <i>Traité de droit administratif</i> , t. I, 2 ^e éd., Québec, Presses de l’Université Laval, 1984.	207
Duxbury, Neil. <i>The Nature and Authority of Precedent</i> . Cambridge: Cambridge University Press, 2008.	811
Dyzenhaus, David. “Dignity in Administrative Law: Judicial Deference in a Culture of Justification” (2012), 17 <i>Rev. Const. Stud.</i> 87.	801
Dyzenhaus, David. “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in Michael Taggart, ed., <i>The Province of Administrative Law</i> . Oxford: Hart, 1997, 279.	727, 785
Elderkin, Cynthia L., and Julia S. Shin Doi. <i>Behind and Beyond Boilerplate: Drafting Commercial Agreements</i> . Scarborough, Ont.: Carswell, 1998.	466
Emanuelli, Claude. <i>Droit international privé québécois</i> , 3 ^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2011.	482
Evans, John M. “Standards of Review in Administrative Law” (2013), 26 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 67.	814
Evans, John M. “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 101.	814, 925
Fabien, Claude. “Les règles du mandat”, dans <i>Extraits du Répertoire de droit</i> . Montréal: Chambre des notaires du Québec, 1989.	386
Fabien, Claude. « Le nouveau droit du mandat », dans <i>La réforme du Code civil</i> , t. 2, <i>Obligations, contrats nommés</i> . Textes réunis par le Barreau du Québec et la Chambre des notaires du Québec, Sainte-Foy (Qc), Presses de l’Université Laval, 1993, 881.	386

	PAGE
Fabien, Claude. « Les règles du mandat », dans <i>Extraits du Répertoire de droit</i> , Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1989.	386
Fabre-Magnan, Muriel. <i>Droit des obligations</i> , vol. 2, 3 ^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2013.	214
Facey, Marcia, Ellen MacEachen, Anil Verma, and Kathy Morales. “The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces: a labour perspective” (2017), 15 <i>Policy and Practice in Health and Safety</i> 160.	948
Ferguson, Gerry A., and Michael R. Dambrot. <i>CRIMJI: Canadian Criminal Jury Instructions</i> , vol. 2, 4th ed. Vancouver: The Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2005 (loose-leaf).	19
Frankfurter, Felix. “Some Reflections on the Reading of Statutes” (1947), 47 <i>Colum. L. Rev.</i> 527.	830
Fréchette, Pascal. <i>La restitution des prestations</i> , Montréal, Yvon Blais, 2018.	169
Friedell, Steven F. <i>Benedict on Admiralty</i> , vol. 1, 7th ed. (rev.). New York: M. Bender, 1974 (loose-leaf).	251
Garant, Patrice, avec la collaboration de Philippe Garant et Jérôme Garant. <i>Droit administratif</i> , 7 ^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.	166, 369
Garant, Patrice, Philippe Garant et Jérôme Garant. <i>Précis de droit des administrations publiques</i> , 6 ^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2018.	206
Garant, Patrice. <i>Droit administratif</i> , 7 ^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.	166, 209
Garner, Bryan A., et al. <i>The Law of Judicial Precedent</i> . St. Paul, Minn.: Thomson Reuters, 2016.	806
Gaudet, Serge. “Inexistence, nullité et annulabilité du contrat: essai de synthèse” (1995), 40 <i>McGill L.J. / R.D. McGill</i> 291.	176, 203
Gaudet, Serge. « La restitution des prestations : premiers regards sur les articles 1699 à 1707 du Code civil du Québec », dans <i>Les Obligations : quoi de neuf? — Reprenons par le commencement voulez-vous?</i> , Montréal, Yvon Blais, 1995.	168
Gélinas, Fabien. « La doctrine des immunités interjuridictionnelles dans le partage des compétences : éléments de systématisation », dans <i>Mélanges Jean Beetz</i> , Montréal, Thémis, 1995, 471.	271
Gerhardt, Michael J. <i>The Power of Precedent</i> . New York: Oxford University Press, 2008.	808
Gervais, Céline. <i>La prescription</i> , Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2009.	190
Giaschi, Christopher J. <i>The Application of Provincial Statutes to Maritime Matters Revisited</i> , April 7, 2017 (online).	280, 302
Giroux, Pierre, et Denis Lemieux. <i>Contrats des organismes publics québécois</i> , Brossard (Qc), CCH, 1988 (feuilles mobiles).	166, 199
Goldstein, Gérald, et Ethel Groffier. <i>Droit international privé</i> , t. II, <i>Règles spécifiques</i> , Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2003.	483
Grant, Angus, and Lorne Sossin. “Fairness in Context: Achieving Fairness Through Access to Administrative Justice”, in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., <i>Administrative Law in Context</i> , 3rd ed. Toronto: Emond, 2018, 341.	798
Grant, Isabel, Dorothy Chunn and Christine Boyle. <i>The Law of Homicide</i> . Scarborough, Ont.: Carswell, 1994 (loose-leaf).	18
Green, Andrew. “Can There Be Too Much Context in Administrative Law? Setting the Standard of Review in Canadian Administrative Law” (2014), 47 <i>U.B.C. L. Rev.</i> 443.	799
Grisso, Thomas. “Adolescents’ Decision Making: A Developmental Perspective on Constitutional Provisions in Delinquency Cases” (2006), 32 <i>New Eng. J. Crim. & Civ. Confinement</i> 3.	69

Hall, Geoff R. “Two Unsettled Questions in the Law of Contractual Interpretation: A Call to the Supreme Court of Canada” (2011), 50 <i>Can. Bus. L.J. / Rev. can. dr. comm.</i> 434.	815
Hall, Geoff R. <i>Canadian Contractual Interpretation Law</i> , 3rd ed. Toronto: LexisNexis, 2016.	429
Harris, Peter, et al. “Working ‘In the Trenches’ with the YCJA” (2004), 46 <i>CJCCJ / RCCJP</i> 367.	67
Healy, Patrick. “The <i>Creighton</i> Quartet: Enigma Variations in a Lower Key” (1993), 23 C.R. (4th) 265.	19
Henley, David G. <i>Canadian Maritime Law — A Work In Progress</i> , May 24, 2014 (online).	307
Héту, Jean, et Yvon Duplessis, avec la collaboration de Lise Vézina. <i>Droit municipal : Principes généraux et contentieux</i> , vol. 1, 2 ^e éd., Brossard (Qc), Wolters Kluwer, 2002 (feuilles mobiles).	166, 199, 368
Hogg, Peter W. <i>Constitutional Law of Canada</i> , Vol. 1, 5th ed. Supp. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007.	259, 302
Hogg, Peter W., Patrick J. Monahan and Wade K. Wright. <i>Liability of the Crown</i> , 4th ed., Toronto: Carswell, 2011.	447, 587
Honickman, Asher. “Watertight Compartments: Getting Back to the Constitutional Division of Powers” (2017), 55 <i>Alta. L. Rev.</i> 225.	320
Horsman, Karen, and Gareth Morley. <i>Government Liability: Law and Practice</i> . Toronto: Thomson Reuters, 2006 (loose-leaf).	448, 606
Iacobucci, Frank. “Articulating a Rational Standard of Review Doctrine: A Tribute to John Willis” (2002), 27 <i>Queen’s L.J.</i> 859.	785
Jacyk, David. “The Dividing Line Between the Jurisdictions of the Tax Court of Canada and Other Superior Courts” (2008), 56 <i>Can. Tax J. / Rev. fisc. can.</i> 661.	584
Jobin, P.-G. « L’inexistence dans le droit commun des contrats » (1974), 15 <i>C. de D.</i> 173.	203
Jobin, Pierre-Gabriel. « La violation d’une loi ou d’un règlement entraîne-t-elle la responsabilité civile? » (1984), 44 <i>R. du B.</i> 222.	358
Jobin-Laberge, Odette. « Norme, infraction et faute civile », dans Service de la formation permanente — Barreau du Québec, vol. 137, <i>Développements récents en déontologie, droit professionnel et disciplinaire</i> , Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2000, 31.	364
Jones, Brock, Emma Rhodes and Mary Birdsell. <i>Prosecuting and Defending Youth Criminal Justice Cases: A Practitioner’s Handbook</i> , in Brian H. Greenspan and Vincenzo Rondinelli, eds., <i>Criminal Law Series</i> . Toronto: Emond, 2016.	81, 99
Kain, Brandon. “Developments in Communications Law: The 2012-2013 Term — The <i>Broadcasting Reference</i> , the Supreme Court and the Limits of the CRTC” (2014), 64 <i>S.C.L.R.</i> (2d) 63.	881
Karim, Vincent. <i>Les obligations</i> , vol. 1, 4 ^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015.	358, 554
Kennett, Steven A. “Hard Law, Soft Law and Diplomacy: The Emerging Paradigm for Intergovernmental Cooperation in Environmental Assessment” (1993), 31 <i>Alta. L. Rev.</i> 644.	604
Keyes, John Mark, and Carol Diamond. “Constitutional Inconsistency in Legislation — Interpretation and the Ambiguous Role of Ambiguity” (2017), 48 <i>Ottawa L. Rev. / R.D. Ottawa</i> 313.	259
L’Heureux, Nicole, et Marc Lacoursière. <i>Droit bancaire</i> , 5 ^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2017.	493
La Forest, Gérard V. <i>Natural Resources and Public Property under the Canadian Constitution</i> . Toronto: University of Toronto Press, 1969.	631
La Forest, Gérard V. <i>The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution</i> , 2nd ed. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.	595

	PAGE
Labonté, Christian. « Le patrimoine familial », mise à jour par Christiane Lalonde, dans <i>Droit de la famille québécois</i> , vol. 3, par Jean-Pierre Senécal, dir., Farnham (Qc), Éditions FM, 1985 (feuilles mobiles).	521, 537
Lacroix, Mariève. « Le fait générateur de responsabilité civile extracontractuelle personnelle : continuum de l'illicéité à la faute simple, au regard de l'article 1457 C.c.Q. » (2012), 46 <i>R.J.T.</i> 25.	361
Lacroix, Mariève. « Responsabilité civile des forces policières », dans <i>JurisClasseur Québec — Responsabilité professionnelle</i> , par Anne Bélanger, dir., Montréal, LexisNexis, 2015, fascicule 13.	357
Lacroix, Mariève. <i>L'illicéité : Essai théorique et comparatif en matière de responsabilité civile extracontractuelle pour le fait personnel</i> , Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2013.	361
Lamontagne, Denys-Claude. <i>Biens et propriété</i> , 8 ^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2018.	548
Laucôt, Sébastien. « Gestion d'affaires, réception de l'indu et enrichissement injustifié », dans <i>JurisClasseur Québec — Collection droit civil — Obligations</i> , par Pierre-Claude Lafond, dir., Montréal, LexisNexis, 2008, fascicule 8 (feuilles mobiles).	224
Langlois, André. <i>Les contrats municipaux par demandes de soumissions</i> , 3 ^e éd., Cowansville (Qc), Yvons Blais, 2005.	173
Laskin, Bora. "Collective Bargaining in Ontario: A New Legislative Approach" (1943), 21 <i>Can. Bar Rev. / R. du B. can.</i> 684.	780
Leclerc, Normand. <i>L'argent en monnaie, un lexique : Des biens économiques en droit privé canadien</i> , Québec, CorpusCivilis, 2008.	493
Lederman, William Ralph. "Classification of Laws and the British North America Act", in <i>The Courts and the Canadian Constitution</i> . Toronto: McClelland and Stewart, 1964, 177.	265
Lefebvre, Brigitte. « Les droits qui confèrent l'usage des résidences familiales : quelques difficultés lors de la liquidation du patrimoine familial » (2014), 116 <i>R. du N.</i> 389.	518, 538
Levesque, Frédéric. <i>Précis de droit québécois des obligations</i> , Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.	215
Levick, Marsha, et al. "The Eighth Amendment Evolves: Defining Cruel and Unusual Punishment Through the Lens of Childhood and Adolescence" (2012), 15 <i>U. Pa. J.L. & Soc. Change</i> 285.	52
Lewans, Matthew. "Renovating Judicial Review" (2017), 68 <i>U.N.B.L.J. / R.D. U.N.-B.</i> 109.	827
Lewans, Matthew. <i>Administrative Law and Judicial Deference</i> . Portland, Or.: Hart Publishing, 2016.	814
<i>Lewin on Trusts</i> , 19th ed. by Lynton Tucker, Nicholas Le Poidevin and James Brightwell. London: Sweet & Maxwell, 2015.	634
Lluelles, Didier, et Benoît Moore. <i>Droit des obligations</i> , 3 ^e éd., Montréal, Thémis, 2018.	165, 196
Loranger, Julie. « Le fiduciaire : entre le tyran et le serviteur », dans Service de la formation continue — Barreau du Québec, vol. 324, <i>Développements récents en successions et fiducies</i> . Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2010, 69.	541
Macdonald, R. A. "Absence of Jurisdiction: A Perspective" (1983), 43 <i>R. du B.</i> 307.	784
Macdonald, Roderick A., and David Lametti. "Reasons for Decision in Administrative Law" (1990), 3 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 123.	735, 935
Macklin, Audrey. "Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien" (2014), 40 <i>Queen's L.J.</i> 1.	775
Macklin, Audrey. "Standard of Review: Back to the Future?", in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., <i>Administrative Law in Context</i> , 3rd ed. Toronto: Emond, 2018, 381.	796
Madden, Mike. "Conquering the Common Law Hydra: A Probably Correct and Reasonable Overview of Current Standards of Appellate and Judicial Review" (2010), 36 <i>Adv. Q.</i> 269.	815

Makela, Finn. “Acquired Expertise of Administrative Tribunals and the Standard of Judicial Review: The Case of Grievance Arbitrators and Human Rights Law” (2013), 17 <i>C.L.E.L.J.</i> 345.	794
Malaurie, Philippe, Laurent Aynès et Philippe Stoffel-Munck. <i>Les obligations</i> , 5 ^e éd., Paris, Defrénois, 2011.	214
Massé, Chantale. « Chronique — Arrestation illégale et brutalité policière : dans quelles circonstances la responsabilité des policiers peut-elle être engagée? », <i>Repères</i> , mai 2013 (disponible sur La référence).	359
Mayers, Edward Courtenay. <i>Admiralty Law and Practice in Canada</i> , 1st ed. Toronto: Carswell, 1916.	277, 330
McLachlin, Beverley. “‘Administrative Law is Not for Sissies’: Finding a Path Through the Thicket” (2016), 29 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 127.	783
McLachlin, Beverley. “The Role of the Supreme Court of Canada in Shaping the Common Law”, in Paul Daly, ed., <i>Apex Courts and the Common Law</i> . Toronto: University of Toronto Press, 2019, 25.	817
McLachlin, Beverley. “The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law” (1998), 12 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 171.	693
McLachlin, Beverley. <i>Administrative Tribunals and the Courts: An Evolutionary Relationship</i> , May 27, 2013 (online).	779
McLachlin, Beverley. <i>Tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires : une relation en évolution</i> , 27 mai 2013 (en ligne).	779
Monahan, Patrick J., Byron Shaw and Padraic Ryan. <i>Constitutional Law</i> , 5th ed. Toronto: Irwin Law, 2017.	265
Morissette, Yves-Marie. “What is a ‘reasonable decision’?” (2018), 31 <i>C.J.A.L.P. / R.C.D.A.P.</i> 225.	704, 798
Mullan, David. “Unresolved Issues on Standard of Review in Canadian Judicial Review of Administrative Action — The Top Fifteen!” (2013), 42 <i>Adv. Q.</i> 1.	801
Mundell, D. W. “Tests for Validity of Legislation under the British North America Act: A Reply to Professor Laskin” (1955), 33 <i>Can. Bar Rev. / R. du B. can.</i> 915.	265
Munro, Katherine. “A ‘Unique Experiment’: The Ontario Labour Court, 1943-1944” (2014), 74 <i>Labour / Le travail</i> 199.	780
Murray, John E., Jr. <i>Corbin on Contracts — Third Party Beneficiaries, Assignment, Joint and Several Contracts</i> , vol. 9, rev. ed. Newark: LexisNexis, 2007.	456
Nadeau, Alain-Robert. <i>Droit policier : Loi sur la police annotée et règlements concernant la police</i> , 12 ^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2008.	356
Normand, Sylvio. <i>Introduction au droit des biens</i> , 2 ^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2014.	510
Nova Scotia. <i>The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry</i> , Halifax, 1997.	942
O’Connor, John G. “ <i>Admiralty Jurisdiction and Canadian Maritime Law in the Federal Courts: The Next Forty Years</i> ”, a paper prepared for the National Judicial Institute’s 2011 Federal Courts Education Seminar in Ottawa, October 28, 2011 (online).	263, 316
O’Connor, John G. « <i>La compétence en amirauté et le droit maritime canadien : Les 40 prochaines années</i> », un document préparé pour le colloque de formation des cours fédérales par l’Institut National de la magistrature à Ottawa, le 28 octobre 2011 (en ligne).	263, 316
O’Grady, John. “Joint Health and Safety Committees: Finding a Balance”, in Terrence Sullivan, ed., <i>Injury and the New World of Work</i> . Vancouver: UBC Press, 2000, 162.	948
Ogilvie, M. H. “Re-defining Privity of Contract: <i>Brown v. Belleville (City)</i> ” (2015), 52 <i>Alta. L. Rev.</i> 731.	466
Ogilvie, M. H. <i>Bank and Customer Law in Canada</i> , 2nd ed. Toronto: Irwin Law, 2013.	493

	PAGE
Ontario. <i>Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines</i> . Toronto: Ministry of the Attorney General, 1976.	948
<i>Oosterhoff on Trusts: Text, Commentary and Materials</i> , 9th ed. by Albert H. Oosterhoff, Robert Chambers and Mitchell McInnes. Toronto: Carswell, 2019.	634
<i>Oxford English Dictionary</i> , 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, “ignore”.	373
Pape, Paul J., and John J. Adair. “Unreasonable review: The losing party and the palpable and overriding error standard” (2008), 27 <i>Adv. J.</i> 6.	815
Patenaude, Pierre. « De la recevabilité des preuves obtenues au moyen de l’utilisation par la police de techniques modernes d’enquête et de surveillance », dans <i>Police, techniques modernes d’enquête ou de surveillance et droit de la preuve</i> , par Pierre Patenaude, dir., Sherbrooke, Revue de droit de l’Université de Sherbrooke, 1998.	365
Pépin, Gilles, et Yves Ouellette. <i>Principes de contentieux administratif</i> , 2 ^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1982.	178
Perell, Paul M. “The Standard of Appellate Review and The Ironies of <i>Housen v. Nikolaisen</i> ” (2004), 28 <i>Adv. Q.</i> 40.	815
<i>Petit Larousse illustré</i> , éd. 2020, Paris, Larousse, 2019.	373
<i>Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française</i> , nouvelle éd. Paris: Le Robert, 2020.	373
Pineau, Jean, Danielle Burman et Serge Gaudet. <i>Théorie des obligations</i> , 4 ^e éd., par Jean Pineau et Serge Gaudet, Montréal, Thémis, 2001.	165, 196
Planiol, Marcel, et Georges Ripert. <i>Traité pratique de droit civil français</i> , t. VII, <i>Obligations</i> , 2 ^e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954.	211
Poirier, Johanne. “Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads Between Law and Politics” in J. Peter Meekison, Hamish Telford and Harvey Lazar, eds., <i>Canada: The State of the Federation 2002 — Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism</i> . Montréal: McGill-Queen’s University Press, 2004, 425.	605
Popovici, Adrian. <i>La couleur du mandat</i> , Montréal, Thémis, 1995.	488
Powell, Lewis F., Jr. “ <i>Stare Decisis</i> and Judicial Restraint” (1990), 47 <i>Wash. & Lee L. Rev.</i> 281.	807
<i>Private Law Dictionary and Bilingual Lexicons: Property</i> , by France Allard et al., eds., Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2012, “ <i>jus ad rem</i> ”.	548
Quebec. Ministère de la Justice. <i>Commentaires du ministre de la Justice</i> , t. II, <i>Le Code civil du Québec — Un mouvement de société</i> . Québec: Publications du Québec, 1993.	483
Quebec. Ministère de la Justice. <i>Commentaires du ministre de la Justice</i> , t. I, <i>Le Code civil du Québec — Un mouvement de société</i> . Québec: Publications du Québec, 1993.	168, 511
Régimbald, Guy, and Dwight Newman. <i>The Law of the Canadian Constitution</i> , 2nd ed. Toronto: LexisNexis, 2017.	260, 320
Régimbald, Guy. <i>Canadian Administrative Law</i> , 2nd ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2015.	369, 779
Roach, Kent. <i>Criminal Law</i> , 7th ed. Toronto: Irwin Law, 2018.	20
<i>Robert & Collins : Dictionnaire français-anglais, anglais-français</i> , 10 ^e éd., Paris, Dictionnaires Le Robert-SEJER, 2016, « ignore ».	373
Robertson, Joseph T. “Identifying the Review Standard: Administrative Deference in a Nutshell” (2017), 68 <i>U.N.B.L.J. / R.D. U.N.-B.</i> 145.	803

Robertson, Joseph T. “Judicial Deference to Administrative Tribunals: A Guide to 60 Years of Supreme Court Jurisprudence” (2014), 66 <i>S.C.L.R.</i> (2d) 1.	705
Robertson, Joseph T. <i>Administrative Deference: The Canadian Doctrine that Continues to Disappoint</i> , April 18, 2018 (online).	704
Roland, Henri, et Laurent Boyer. <i>Locutions latines du droit français</i> , 4 ^e éd., Paris, Litec, 1998.	548
Roscoe, Edward Stanley. <i>The Admiralty Jurisdiction and Practice of the High Court of Justice, with which is Incorporated “Williams and Bruce’s Admiralty Practice” with Forms and Precedents</i> , 5th ed. by Geoffrey Hutchinson. London: Stevens and Sons, 1931.	277
Saunders, J. Owen. <i>Interjurisdictional Issues in Canadian Water Management</i> . Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1988.	606
Savoie, Réginald, et Louis-Philippe Taschereau. <i>Procédure civile</i> , t. I, <i>Introduction, Théorie générale, Organisation judiciaire, Action en justice</i> . Montréal: Guérin, 1973.	482
Senécal, Jean-Pierre. <i>Le partage du patrimoine familial et les autres réformes du Projet de loi 146</i> , Montréal, Wilson & Lafleur, 1989.	518
Sériaux, Alain. <i>Droit des obligations</i> , Paris, Presses Universitaires de France, 1992.	214
Sharpe, Robert J. <i>Good Judgment: Making Judicial Decisions</i> , Toronto: University of Toronto Press, 2018.	725, 817, 921
Stacey, Jocelyn, and Alice Woolley. “Can Pragmatism Function in Administrative Law?” (2016), 74 <i>S.C.L.R.</i> (2d) 211.	725, 783
Stack, Kevin M. “Overcoming Dicey in Administrative Law” (2018), 68 <i>U.T.L.J.</i> 293.	782
Steinberg, Laurence. “Adolescent Development and Juvenile Justice” (2009), 5 <i>Annu. Rev. Clin. Psychol.</i> 459.	68
Stewart, Hamish. “ <i>F. (J.)</i> : The Continued Evolution of the Law of Penal Negligence” (2008), 60 <i>C.R.</i> (6th) 243.	15
Stone, Arthur J. “Canada’s Admiralty Court in the Twentieth Century” (2002), 47 <i>McGill L.J. / R.D. McGill</i> 511.	250
Stratas, David. “The Canadian Law of Judicial Review: A Plea for Doctrinal Coherence and Consistency” (2016), 42 <i>Queen’s L.J.</i> 27.	704
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.	259, 368, 707
Sullivan, Ruth. <i>Statutory Interpretation</i> , 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2016.	801
Swan, Angela, Jakub Adamski and Annie Y. Na. <i>Canadian Contract Law</i> , 4th ed. Toronto: LexisNexis, 2018.	430
Tancelin, Maurice. <i>Des obligations en droit mixte du Québec</i> , 7 ^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2009.	196, 361
Tetley, William. “A Definition of Canadian Maritime Law” (1996), 30 <i>U.B.C. L. Rev.</i> 137.	251
Tetley, William. “The General Maritime Law — The <i>Lex Maritima</i> ” (1994), 20 <i>Syracuse J. Int’l L. & Com.</i> 105.	251
Tetley, William. <i>International Maritime and Admiralty Law</i> . Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2002.	275
Tetley, William. <i>Maritime Liens and Claims</i> , 2nd ed. Montréal: Yvon Blais, 1998.	277
Tolhurst, Greg. <i>The Assignment of Contractual Rights</i> , 2nd ed. Oxford: Hart Publishing, 2016.	456
Tucker, Eric. “Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000” (2003), 58 <i>I.R./R.I.</i> 395.	942

	PAGE
<i>Value-Added Taxation in Canada: GST, HST, and QST</i> , 5th ed. Toronto: Wolters Kluwer, 2015.	587
Van Harten, Gus, et al. <i>Administrative Law: Cases, Text, and Materials</i> , 7th ed. Toronto: Emond, 2015.	780
Vauclair, Martin, et Tristan Desjardins. <i>Traité général de preuve et de procédure pénales</i> , 26 ^e éd., Montréal, Yvon Blais, 2019.	360
Vézina, Nathalie. « Du phénomène de pollution lumineuse appliqué à l’observation des astres jurisprudentiels : responsabilité objective, responsabilité subjective et l’arrêt <i>Ciment du Saint-Laurent</i> », dans Générosa Bras Miranda et Benoît Moore, dir., <i>Mélanges Adrian Popovici : Les couleurs du droit</i> , Montréal, Thémis, 2010, 357.	361
Viney, Geneviève, et Patrice Jourdain. <i>Traité de droit civil : Les conditions de la responsabilité</i> , 2 ^e éd., par Jacques Ghestin, dir., Paris, L.G.D.J., 1998.	366
Waddams, Stephen M. <i>The Law of Contracts</i> , 7th ed. Toronto: Thomson Reuters, 2017.	448
Waldron, Jeremy. “ <i>Stare Decisis</i> and the Rule of Law: A Layered Approach” (2012), 111 <i>Mich. L. Rev.</i> 1.	807
<i>Waters’ Law of Trusts in Canada</i> , 4th ed. by Donovan W. M. Waters, Mark R. Gillen and Lionel D. Smith. Toronto: Carswell, 2012.	586
Watt, David. <i>Watt’s Manual of Criminal Jury Instructions</i> , 2nd ed. Toronto: Thomson/Carswell, 2015.	19
Willes, John A. <i>The Ontario Labour Court: 1943-1944</i> . Kingston, Ont.: Industrial Relations Centre, Queen’s University, 1979.	780
Wilson, Larry C. “ <i>Beatty, J.F.</i> , and the Law of Manslaughter” (2010), 47 <i>Alta. L. Rev.</i> 651.	20
Wilson, Larry C. “Too Many Manslaughters” (2007), 52 <i>Crim. L.Q.</i> 433.	18
Yeo, Stanley. “The Fault Elements for Involuntary Manslaughter: Some Lessons from Downunder” (2000), 43 <i>Crim. L.Q.</i> 291.	18
Zhou, Han-Ru. « Le test de la personne raisonnable en responsabilité civile » (2001), 61 <i>R. du B.</i> 451.	358

Minister of Citizenship and Immigration
Appellant

v.

Alexander Vavilov *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Saskatchewan,
Canadian Council for Refugees,
Advocacy Centre for Tenants Ontario -
Tenant Duty Counsel Program,
Ontario Securities Commission,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Workplace Safety and Insurance
Appeals Tribunal (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Northwest Territories and Nunavut),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Nova Scotia),
Appeals Commission for Alberta
Workers' Compensation,
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (New Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation,
Council of Canadian Administrative Tribunals,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Canadian Labour Congress,
National Association of Pharmacy
Regulatory Authorities,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Parkdale Community Legal Services,
Cambridge Comparative
Administrative Law Forum,**

**Ministre de la Citoyenneté et de
l'Immigration** *Appelant*

c.

Alexander Vavilov *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,
procureure générale du Québec,
procureur général de
la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan,
Conseil canadien pour les réfugiés,
Centre ontarien de défense des droits
des locataires - Programme d'avocats de
service en droit du logement,
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle
et de l'assurance contre les accidents
du travail (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Territoires du Nord-Ouest et Nunavut),
Tribunal d'appel des décisions de la Commission
des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse,
Appeals Commission for Alberta
Workers' Compensation,
Tribunal d'appel des accidents au
travail (Nouveau-Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation,
Conseil des tribunaux administratifs canadiens,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Congrès du travail du Canada,
Association nationale des organismes de
réglementation de la pharmacie,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,**

Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic, Canadian Bar Association, Canadian Association of Refugee Lawyers, Community & Legal Aid Services Programme, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration and First Nations Child & Family Caring Society of Canada *Intervenors*

Parkdale Community Legal Services, Cambridge Comparative Administrative Law Forum, Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko, Association du Barreau canadien, Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, Community & Legal Aid Services Programme, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration et Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada *Intervenants*

INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. VAVILOV
2019 SCC 65

File No.: 37748.

2018: December 4, 5, 6; 2019: December 19.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Proper approach to judicial review of administrative decisions — Proper approach to reasonableness review.

Citizenship — Canadian citizens — Registrar of Citizenship cancelling certificate of Canadian citizenship issued to Canadian-born son of parents later revealed to be Russian spies — Decision of Registrar based on interpretation of statutory exception to general rule that person born in Canada is Canadian citizen — Exception stating that Canadian-born child is not citizen if either parent was representative or employee in Canada of foreign government at time of child's birth — Whether Registrar's decision to cancel certificate of citizenship was reasonable — Citizenship Act, R.S.C. 1985, c. C-29, s. 3(2)(a).

RÉPERTORIÉ : CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) c. VAVILOV
2019 CSC 65

N° du greffe : 37748.

2018 : 4, 5, 6 décembre; 2019 : 19 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Démarche appropriée pour le contrôle judiciaire des décisions administratives — Démarche appropriée pour l'application de la norme de la décision raisonnable.

Citoyenneté — Citoyens canadiens — Annulation par la greffière de la citoyenneté du certificat de citoyenneté canadienne délivré au fils né au Canada de parents qui se sont plus tard révélés être des espions russes — Décision rendue par la greffière sur son interprétation de l'exception prévue par la loi à l'égard de la règle générale suivant laquelle les personnes nées au Canada ont la citoyenneté canadienne — Exception précisant qu'un enfant né au Canada n'est pas citoyen canadien si, au moment de sa naissance, son père ou sa mère était représentant ou au service au Canada d'un gouvernement étranger — La décision de la greffière d'annuler le certificat de citoyenneté était-elle raisonnable? — Loi sur la citoyenneté, L.R.C. 1985, c. C-29, art. 3(2)a).

V was born in Toronto in 1994. At the time of his birth, his parents were posing as Canadians under assumed names. In reality, they were foreign nationals working on assignment for the Russian foreign intelligence service. V did not know that his parents were not who they claimed to be. He believed that he was a Canadian citizen by birth, he lived and identified as a Canadian, and he held a Canadian passport. In 2010, V's parents were arrested in the United States and charged with espionage. They pled guilty and were returned to Russia. Following their arrest, V's attempts to renew his Canadian passport proved unsuccessful. However, in 2013, he was issued a certificate of Canadian citizenship.

Then, in 2014, the Canadian Registrar of Citizenship cancelled V's certificate on the basis of her interpretation of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. This provision exempts children of "a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government" from the general rule that individuals born in Canada acquire Canadian citizenship by birth. The Registrar concluded that because V's parents were employees or representatives of Russia at the time of V's birth, the exception to the rule of citizenship by birth in s. 3(2)(a), as she interpreted it, applied to V, who therefore was not, and had never been, entitled to citizenship. V's application for judicial review of the Registrar's decision was dismissed by the Federal Court. The Court of Appeal allowed V's appeal and quashed the Registrar's decision because it was unreasonable. The Minister of Citizenship and Immigration appeals.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Wagner C.J. and Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin J.J.: The Registrar's decision to cancel V's certificate of citizenship was unreasonable, and the Court of Appeal's decision to quash it should be upheld. It was not reasonable for the Registrar to interpret s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* as applying to children of individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities at the time of the children's birth.

More generally, this appeal and its companion cases (*Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845) provide an opportunity to consider and clarify the law applicable to the judicial review of administrative decisions as addressed in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, and subsequent cases. The submissions presented to the Court

V est né à Toronto en 1994. Au moment de sa naissance, ses parents se font passer pour des Canadiens en utilisant des noms d'emprunt. En fait, ils sont des étrangers en mission pour le service des renseignements étrangers de la Russie. V ne sait pas que ses parents ne sont pas ceux qu'ils prétendent être. Il croit être citoyen canadien de naissance, il vit et s'identifie comme un Canadien, et il détient un passeport canadien. En 2010, les parents de V sont arrêtés aux États-Unis et accusés d'espionnage. Ils plaident coupables et sont renvoyés en Russie. Après leur arrestation, V tente en vain de renouveler son passeport canadien. On lui décerne toutefois en 2013 un certificat de citoyenneté canadienne.

Puis, en 2014, la greffière de la citoyenneté canadienne annule le certificat de V en se fondant sur son interprétation de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Cette disposition exempte les enfants d'un « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger » de l'application de la règle générale selon laquelle les personnes nées au Canada ont la citoyenneté canadienne de naissance. La greffière conclut que, comme les parents de V étaient des employés ou représentants de la Russie au moment de la naissance de V, et selon l'interprétation qu'elle donne de l'exception prévue à l'al. 3(2)a) à l'égard de la règle de citoyenneté par la naissance, cette exception s'applique à V, qui n'a donc pas droit à la citoyenneté et n'y a jamais eu droit. La demande de contrôle judiciaire présentée par V à l'encontre de la décision de la greffière est rejetée par la Cour fédérale. La Cour d'appel accueille l'appel interjeté par V et casse la décision de la greffière parce qu'elle était déraisonnable. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration se pourvoit en appel.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin : La décision de la greffière d'annuler le certificat de citoyenneté de V était déraisonnable, et il y a lieu de confirmer l'arrêt par lequel la Cour d'appel fédérale l'a cassée. La greffière ne pouvait raisonnablement interpréter l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* comme s'appliquant à un enfant dont les parents, au moment de sa naissance, ne s'étaient pas vu accorder des privilèges et immunités diplomatiques.

De façon plus générale, le présent pourvoi et les pourvois connexes (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845) donnent l'occasion d'analyser et de clarifier le droit applicable au contrôle judiciaire des décisions administratives tel que traité dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, et les arrêts subséquents. Les

have highlighted two aspects of the current framework which need clarification. The first aspect is the analysis for determining the standard of review. The second aspect is the need for better guidance from this Court on the proper application of the reasonableness standard.

It has become clear that *Dunsmuir*'s promise of simplicity and predictability has not been fully realized. Certain aspects of the current standard of review framework are unclear and unduly complex. The former contextual analysis has proven to be unwieldy and offers limited practical guidance for courts attempting to determine the standard of review. The practical effect is that courts struggle in conducting the analysis, and debates surrounding the appropriate standard and its application continue to overshadow the review on the merits, thereby undermining access to justice. A reconsideration of the Court's approach is therefore necessary in order to bring greater coherence and predictability to this area of law. A revised framework to determine the standard of review where a court reviews the merits of an administrative decision is needed.

In setting out a revised framework, this decision departs from the Court's existing jurisprudence on standard of review in certain respects. Any reconsideration of past precedents can be justified only by compelling circumstances and requires carefully weighing the impact on legal certainty and predictability against the costs of continuing to follow a flawed approach. Although adhering to the established jurisprudence will generally promote certainty and predictability, in some instances doing so will create or perpetuate uncertainty. In such circumstances, following a prior decision would be contrary to the underlying values of clarity and certainty in the law.

The revised standard of review analysis begins with a presumption that reasonableness is the applicable standard in all cases. Where a legislature has created an administrative decision maker for the specific purpose of administering a statutory scheme, it must be presumed that the legislature also intended that decision maker to fulfill its mandate and interpret the law applicable to all issues that come before it. Where a legislature has not explicitly provided that a court is to have a more involved role in reviewing the decisions of that decision maker, it can safely

observations présentées à la Cour ont mis en relief deux aspects du cadre d'analyse actuel qu'il est nécessaire de clarifier. Le premier aspect concerne l'analyse visant à déterminer la norme de contrôle applicable. Le deuxième aspect concerne la nécessité d'indications plus précises de la Cour sur l'application appropriée de la norme de contrôle de la décision raisonnable.

Il est devenu évident que la promesse de simplicité et de prévisibilité formulée à cet égard dans l'arrêt *Dunsmuir* ne s'est pas pleinement réalisée. Certains aspects du cadre d'analyse actuel de la norme de contrôle ne sont pas clairs et sont indûment complexes. L'ancienne analyse contextuelle s'est révélée complexe et d'utilité limitée pour donner une orientation pratique aux cours de justice qui tentent de déterminer la norme de contrôle applicable. Ce manque de clarté a pour effet pratique que les cours de justice ont parfois de la difficulté à effectuer l'analyse relative à la norme de contrôle, et des débats entourant la norme appropriée et son application continuent d'éclipser le contrôle sur le fond, ce qui mine l'accès à la justice. Il est donc nécessaire de revoir l'approche de la Cour afin d'apporter une cohérence et une prévisibilité accrues à ce domaine du droit. Un cadre d'analyse révisé servant à déterminer la norme de contrôle applicable lorsqu'une cour de justice se penche sur le fond d'une décision administrative s'impose.

En exposant un cadre d'analyse révisé, la présente décision s'écarte à certains égards de la jurisprudence actuelle de la Cour sur la norme de contrôle. Seules des circonstances convaincantes peuvent justifier un réexamen des précédents antérieurs et il faut soupeser soigneusement l'incidence de ce réexamen sur la certitude et la prévisibilité juridiques par rapport aux coûts liés au fait de continuer à souscrire à une approche erronée. Si le respect de la jurisprudence établie favorise généralement la certitude et la prévisibilité, dans certains cas, ce respect crée ou perpétue l'incertitude du droit. Dans ces circonstances, en suivant l'arrêt antérieur, on se trouve à aller à l'encontre des valeurs fondamentales de la clarté et de la certitude du droit.

Le cadre d'analyse révisé de la norme de contrôle repose sur la présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable dans tous les cas. Si le législateur a constitué un décideur administratif dans le but précis d'administrer un régime législatif, il faut présumer que le législateur a également voulu que ce décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. Si le législateur n'a pas prescrit expressément que les cours de justice ont un rôle plus actif à jouer dans

be assumed that the legislature intended a minimum of judicial interference. Respect for these institutional design choices requires a reviewing court to adopt a posture of restraint. Thus, whenever a court reviews an administrative decision, it should start with the presumption that the applicable standard of review for all aspects of that decision will be reasonableness. As a result, it is no longer necessary for courts to engage in a contextual inquiry in order to identify the appropriate standard. Conclusively closing the door on the application of a contextual analysis to determine the applicable standard streamlines and simplifies the standard of review framework. As well, with the presumptive application of the reasonableness standard, the relative expertise of administrative decision makers is no longer relevant to a determination of the standard of review. It is simply folded into the new starting point. Relative expertise remains, however, a relevant consideration in conducting reasonableness review.

The presumption of reasonableness review can be rebutted in two types of situations. The first is where the legislature has indicated that it intends a different standard to apply. This will be the case where it has explicitly prescribed the applicable standard of review. Any framework rooted in legislative intent must respect clear statutory language. The legislature may also direct that derogation from the presumption is appropriate by providing for a statutory appeal mechanism from an administrative decision to a court, thereby signalling the legislature's intent that appellate standards apply when a court reviews the decision. Where a legislature has provided a statutory appeal mechanism, it has subjected the administrative regime to appellate oversight and it expects the court to scrutinize such administrative decisions on an appellate basis. The applicable standard is therefore to be determined with reference to the nature of the question and to the jurisprudence on appellate standards of review. Where, for example, a court hears an appeal from an administrative decision, it would apply the standard of correctness to questions of law, including on statutory interpretation and the scope of a decision maker's authority. Where the scope of the statutory appeal includes questions of fact or questions of mixed fact and law, the standard is palpable and overriding error for such questions.

Le contrôle des décisions de ce décideur, on peut aisément présumer que le législateur a voulu que celui-ci puisse fonctionner en faisant le moins possible l'objet d'une intervention judiciaire. Le respect de ces choix d'organisation institutionnelle oblige la cour de révision à adopter une attitude de retenue. Donc, chaque fois qu'une cour examine une décision administrative, elle doit partir de la présomption que la norme de contrôle applicable à l'égard de tous les aspects de cette décision est celle de la décision raisonnable. En conséquence, les cours de justice ne sont plus tenues de recourir à une analyse contextuelle pour établir la norme de contrôle appropriée. Fermer de manière définitive la porte au recours à l'analyse contextuelle pour déterminer la norme de contrôle applicable a pour effet d'alléger et de simplifier le cadre d'analyse applicable à la norme de contrôle. De plus, étant donné la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable, l'expertise relative des décideurs administratifs n'est plus pertinente pour déterminer la norme de contrôle applicable. Elle est tout simplement incorporée au nouveau point de départ. L'expertise relative demeure cependant pertinente lors de l'exercice du contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable.

La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a indiqué qu'il souhaite l'application d'une norme différente. C'est le cas lorsque le législateur a prescrit expressément la norme de contrôle applicable. Tout cadre d'analyse fondé sur l'intention du législateur doit respecter les dispositions législatives claires. Le législateur peut également indiquer qu'une dérogation à la présomption est de mise en prévoyant un mécanisme d'appel à l'encontre d'une décision administrative devant une cour de justice, indiquant ainsi son intention que les cours de justice recourent, en matière de contrôle, aux normes applicables en appel. Lorsqu'il prévoit dans la loi un mécanisme d'appel, le législateur assujettit le régime administratif à une compétence d'appel et indique qu'il s'attend à ce que la cour vérifie attentivement une telle décision administrative par voie d'appel. La norme de contrôle applicable doit donc être déterminée eu égard à la nature de la question et à la jurisprudence sur les normes de contrôle applicables en appel. Par exemple, lorsqu'une cour de justice entend l'appel d'une décision administrative, elle appliquera la norme de la décision correcte aux questions de droit, touchant notamment à l'interprétation législative et à la portée de la compétence du décideur. Si l'appel prévu par la loi porte notamment sur des questions de fait ou des questions mixtes de fait et de droit, la norme de contrôle applicable à ces questions sera celle de l'erreur manifeste et déterminante.

Giving effect to statutory appeal mechanisms in this way departs from the Court's recent jurisprudence. This shift is necessary in order to bring coherence and conceptual balance to the standard of review analysis and is justified by weighing the values of certainty and correctness. First, there has been significant and valid judicial and academic criticism of the Court's recent approach to statutory appeal rights and of the inconsistency inherent in a standard of review framework based on legislative intent that otherwise declines to give meaning to an express statutory right of appeal. Second, there is no satisfactory justification for the recent trend in the Court's jurisprudence to give no effect to statutory rights of appeal in the standard of review analysis, absent exceptional wording. More generally, there is no convincing reason to presume that legislatures mean something entirely different when they use the word "appeal" in an administrative law statute. Accepting that the legislature intends an appellate standard of review to be applied also helps to explain why many statutes provide for both appeal and judicial review mechanisms, thereby indicating two roles for reviewing courts. Finally, because the presumption of reasonableness review is no longer premised upon notions of relative expertise and is now based on respect for the legislature's institutional design choice, departing from the presumption of reasonableness review in the context of a statutory appeal respects this legislative choice.

The second situation in which the presumption of reasonableness review will be rebutted is where the rule of law requires that the standard of correctness be applied. This will be the case for certain categories of legal questions, namely constitutional questions, general questions of law of central importance to the legal system as a whole and questions related to the jurisdictional boundaries between two or more administrative bodies. First, questions regarding the division of powers between Parliament and the provinces, the relationship between the legislature and the other branches of the state, the scope of Aboriginal and treaty rights under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, and other constitutional matters require a final and determinate answer from the courts. Second, the rule of law requires courts to have the final word with regard to general questions of law that are of central importance to the legal system as a whole because they require uniform and consistent answers. Third, the rule of law requires courts to intervene where one administrative body has interpreted the scope of its authority in a manner that is incompatible with the jurisdiction of another since the rule of law cannot

Donner un tel sens aux mécanismes d'appel prévus par la loi s'écarter de la jurisprudence récente de la Cour. Ce virage s'impose afin d'apporter uniformité et équilibre conceptuel à l'analyse relative à la norme de contrôle et il se justifie par la mise en balance des valeurs de la certitude et de la justesse. D'abord, d'importantes et valables critiques judiciaires et doctrinales ont été formulées au sujet de la conception que la Cour s'est faite des droits d'appel prévus par la loi et de l'incohérence inhérente à un cadre d'analyse de la norme de contrôle fondé sur l'intention du législateur qui refuse par ailleurs de donner un sens à un droit d'appel conféré expressément par la loi. Ensuite, rien ne justifie de façon satisfaisante la tendance récente de la Cour de ne pas tenir compte des droits d'appels conférés par la loi sauf en présence d'un libellé exceptionnel. De façon plus générale, il n'y a aucune raison convaincante de présumer que le législateur voulait que le mot « appel » revête un sens tout à fait différent dans une loi à caractère administratif. Accepter que le législateur souhaite le recours à une norme de contrôle applicable en appel permet également d'expliquer pourquoi bon nombre de textes législatifs prévoient à la fois des mécanismes d'appel et de contrôle judiciaire, conférant ainsi deux rôles possibles aux cours de révision. Enfin, puisque la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable en cas de contrôle judiciaire n'est plus fondée sur la notion d'expertise relative et repose maintenant sur le respect du choix d'organisation institutionnelle de la part du législateur, la dérogation à la présomption de contrôle selon la décision raisonnable dans le cas d'un appel prévu par la loi respecte ce choix du législateur.

La deuxième situation où la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable est réfutée est celle où la primauté du droit commande l'application de la norme de la décision correcte. C'est le cas pour certaines catégories de questions de droit, soit les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. Premièrement, les questions touchant au partage des compétences entre le Parlement et les provinces, au rapport entre le législateur et les autres organes de l'État, et à la portée des droits ancestraux et issus de traités reconnus à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et d'autres questions de droit constitutionnel nécessitent une réponse décisive et définitive des cours de justice. Deuxièmement, la primauté du droit exige que les cours de justice tranchent de manière définitive les questions de droit générales qui sont d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble parce qu'elles requièrent des réponses uniformes et cohérentes. Troisièmement, la primauté du droit

tolerate conflicting orders and proceedings where they result in a true operational conflict between two administrative bodies. The application of the correctness standard for such questions therefore respects the unique role of the judiciary in interpreting the Constitution and ensures that courts are able to provide the last word on questions for which the rule of law requires consistency and for which a final and determinate answer is necessary.

The general rule of reasonableness review, when coupled with these limited exceptions, offers a comprehensive approach to determining the applicable standard of review. The possibility that another category could be recognized as requiring a derogation from the presumption of reasonableness review in a future case is not definitively foreclosed. However, any new basis for correctness review would be exceptional and would need to be consistent with this framework and the overarching principles set out in this decision. Any new correctness category based on legislative intent would require a signal of legislative intent as strong and compelling as a legislated standard of review or a statutory appeal mechanism. Similarly, a new correctness category based on the rule of law would be justified only where failure to apply correctness review would undermine the rule of law and jeopardize the proper functioning of the justice system in a manner analogous to the three situations described in this decision.

For example, the Court is not persuaded that it should recognize a distinct correctness category for legal questions on which there is persistent discord within an administrative body. A lack of unanimity within an administrative tribunal is the price to pay for decision-making freedom and independence. While discord can lead to legal incoherence, a more robust form of reasonableness review is capable of guarding against such threats to the rule of law. As well, jurisdictional questions should no longer be recognized as a distinct category subject to correctness review; there are no clear markers to distinguish such questions from other questions related to interpreting an administrative

commande l'intervention des cours de justice lorsqu'un organisme administratif interprète l'étendue de ses pouvoirs d'une manière qui est incompatible avec la compétence d'un autre organisme administratif, car la primauté du droit ne saurait tolérer des ordonnances et des procédures qui entraînent un véritable conflit opérationnel entre deux organismes administratifs. L'application de la norme de la décision correcte à l'égard de ces questions s'accorde donc avec le rôle unique du pouvoir judiciaire dans l'interprétation de la Constitution, et fait en sorte que les cours de justice puissent avoir le dernier mot sur des questions à l'égard desquelles la primauté du droit exige une cohérence et une réponse décisive et définitive s'impose.

Conjuguée à ces exceptions limitées, la règle générale qui prévoit l'application de la norme de la décision raisonnable met en place une méthode complète pour déterminer la norme de contrôle applicable. On ne ferme pas définitivement la porte à la possibilité qu'une autre catégorie puisse ultérieurement être reconnue comme appelant une dérogation à la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Cependant, la reconnaissance de tout nouveau fondement pour l'application de la norme de la décision correcte devrait revêtir un caractère exceptionnel et devrait respecter ce cadre d'analyse et les principes prépondérants énoncés dans la présente décision. Toute nouvelle catégorie de questions qui commandent l'application de la norme de la décision correcte sur le fondement de l'intention du législateur devrait comporter une indication de cette volonté tout aussi solide et convaincante qu'une norme de contrôle établie par voie législative ou un mécanisme d'appel prévu par la loi. De la même manière, la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de questions appelant la norme de la décision correcte sur le fondement de la primauté du droit ne serait justifiée que dans le cas où le défaut d'appliquer la norme de la décision correcte risquerait d'ébranler la primauté du droit et mettrait en péril le bon fonctionnement du système de justice d'une façon analogue aux trois situations décrites dans la présente décision.

Par exemple, la Cour n'est pas convaincue qu'elle devrait reconnaître l'existence d'une catégorie distincte de questions de droit qui appellent la norme de la décision correcte dans le cas où ces questions sèment constamment la discorde au sein d'un organisme administratif. L'absence d'unanimité parmi les membres d'un tribunal administratif est le prix à payer pour la liberté et l'indépendance décisionnelle. Bien que la discorde puisse mener à l'incohérence du droit, un cadre d'application plus rigoureux de la norme de la décision raisonnable permet de se prémunir face à ces menaces à la primauté du droit. En outre, les questions de compétence ne devraient plus

decision maker's enabling statute. A proper application of the reasonableness standard will enable courts to ensure that administrative bodies have acted within the scope of their lawful authority without having to conduct a preliminary assessment on jurisdictional issues and without having to apply the correctness standard.

Going forward, a court seeking to determine what standard of review is appropriate should look to this decision first in order to determine how the general framework applies. Doing so may require the court to resolve subsidiary questions on which past precedents will often continue to provide helpful guidance and will continue to apply essentially without modification, such as cases concerning general questions of law of central importance to the legal system as a whole or those relating to jurisdictional boundaries between administrative bodies. On other issues, such as the effect of statutory appeal mechanisms, true questions of jurisdiction or the former contextual analysis, certain cases will necessarily have less precedential force.

There is also a need for better guidance from the Court on the proper application of the reasonableness standard, what that standard entails and how it should be applied in practice. Reasonableness review is meant to ensure that courts intervene in administrative matters only where it is truly necessary to do so in order to safeguard the legality, rationality and fairness of the administrative process. Its starting point lies in the principle of judicial restraint and in demonstrating respect for the distinct role of administrative decision makers. However, it is not a "rubber-stamping" process or a means of sheltering decision makers from accountability. While courts must recognize the legitimacy and authority of administrative decision makers and adopt a posture of respect, administrative decision makers must adopt a culture of justification and demonstrate that their exercise of delegated public power can be justified. In conducting reasonableness review, a court must consider the outcome of the administrative decision in light of its underlying rationale, to ensure that the decision as a whole is transparent, intelligible and justified. Judicial review is concerned with both the outcome of the decision and the reasoning process that led to that outcome. To accept otherwise would undermine, rather than demonstrate respect

être reconnues comme une catégorie distincte devant faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte; il n'existe aucune balise claire qui permet de distinguer ces questions de celles touchant à l'interprétation de sa loi habilitante par un décideur administratif. En appliquant adéquatement la norme de la décision raisonnable, les cours de justice sont en mesure de veiller à ce que les organismes administratifs agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés sans qu'il soit nécessaire de procéder à un examen préliminaire des questions de compétence et sans avoir à recourir à la norme de la décision correcte.

À l'avenir, la cour de justice qui cherche à arrêter la norme de contrôle applicable devrait d'abord s'en remettre à la présente décision pour savoir comment s'applique le cadre général. Il est ainsi possible que la cour soit appelée à trancher des questions subsidiaires à l'égard desquelles la jurisprudence continue de donner des indications utiles et continue de s'appliquer essentiellement telle quelle, comme les affaires portant sur des questions de droit générales d'importance capitale pour le système de justice dans son ensemble ou sur des questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. Pour d'autres catégories de questions, certains arrêts, dont ceux portant sur l'effet des mécanismes d'appel prévus par la loi, sur des questions touchant véritablement à la compétence ou sur l'ancienne analyse contextuelle, auront forcément une valeur de précédent moindre.

En outre, la Cour doit donner des indications plus précises sur l'application appropriée de la norme de contrôle de la décision raisonnable, ce que signifie cette norme et comment elle devrait être appliquée en pratique. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est une approche visant à faire en sorte que les cours de justice interviennent dans les affaires administratives uniquement lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif. Il tire son origine du principe de la retenue judiciaire et témoigne d'un respect envers le rôle distinct des décideurs administratifs. Toutefois, il ne s'agit pas d'une « simple formalité » ni d'un moyen visant à soustraire les décideurs administratifs à leur obligation de rendre des comptes. Bien que les cours de justice doivent reconnaître la légitimité et la compétence des décideurs administratifs et adopter une attitude de respect, les décideurs administratifs doivent adhérer à une culture de la justification et démontrer que l'exercice du pouvoir public qui leur est délégué peut être justifié. Lorsqu'elle effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit tenir compte du résultat de la décision administrative eu égard au raisonnement sous-jacent à celle-ci afin de

toward, the institutional role of the administrative decision maker.

Reasonableness review is methodologically distinct from correctness review. The court conducting a reasonableness review must focus on the decision the administrative decision maker actually made, including the justification offered for it. A court applying the reasonableness standard does not ask what decision it would have made in place of the administrative decision maker, attempt to ascertain the range of possible conclusions, conduct a new analysis or seek to determine the correct solution to the problem. Instead, the reviewing court must consider only whether the decision made by the decision maker, including both the rationale for the decision and the outcome to which it led, was unreasonable.

In cases where reasons are required, they are the starting point for reasonableness review, as they are the primary mechanism by which decision makers show that their decisions are reasonable. Reasons are the means by which the decision maker communicates the rationale for its decision: they explain how and why a decision was made, help to show affected parties that their arguments have been considered and that the decision was made in a fair and lawful manner, and shield against arbitrariness. A principled approach to reasonableness review is therefore one which puts those reasons first. This enables a reviewing court to assess whether the decision as a whole is reasonable. Attention to the decision maker's reasons is part of how courts demonstrate respect for the decision-making process.

In many cases, formal reasons for a decision will not be given or required. Even without reasons, it is possible for the record and the context to reveal that a decision was made on the basis of an improper motive or for another impermissible reason. There will nonetheless be situations in which neither the record nor the larger context sheds light on the basis for the decision. In such cases, the reviewing court must still examine the decision in light of the relevant

s'assurer que la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée. Le contrôle judiciaire porte à la fois sur le résultat et sur le raisonnement à l'origine de ce résultat. Une approche différente compromettrait le rôle institutionnel du décideur administratif plutôt que de le respecter.

Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est méthodologiquement distinct du contrôle selon la norme de la décision correcte. La cour de justice effectuant un contrôle selon la norme de la décision raisonnable doit centrer son attention sur la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification. Une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'éventail des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution correcte au problème. La cour de révision n'est plutôt appelée qu'à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu.

Dans les cas où des motifs sont requis, ceux-ci constituent le point de départ du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, car ils sont le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions. Les motifs sont le moyen par lequel le décideur communique la justification de sa décision : ils servent à expliquer le processus décisionnel et la raison d'être de la décision en cause, permettent de montrer aux parties concernées que leurs arguments ont été pris en compte et démontrent que la décision a été rendue de manière équitable et licite, en plus de servir de bouclier contre l'arbitraire. Toute méthode raisonnée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable s'intéresse donc avant tout aux motifs de la décision. Cela permet à la cour de révision de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. L'attention accordée aux motifs formulés par le décideur est une manifestation de l'attitude de respect dont font preuve les cours de justice envers le processus décisionnel.

Dans de nombreux cas, les motifs écrits d'une décision ne sont ni présentés, ni nécessaires. Même en l'absence de motifs, il se peut que le dossier et le contexte révèlent qu'une décision repose sur un mobile irrégulier ou sur un autre motif inacceptable. Il existe néanmoins des situations dans lesquelles ni le dossier ni le contexte général ne permettent de discerner le fondement de la décision en cause. En pareil cas, la cour de révision doit tout de même

factual and legal constraints on the decision maker in order to determine whether the decision is reasonable.

It is conceptually useful to consider two types of fundamental flaws that tend to render a decision unreasonable. The first is a failure of rationality internal to the reasoning process. To be reasonable, a decision must be based on an internally coherent reasoning that is both rational and logical. A failure in this respect may lead a reviewing court to conclude that a decision must be set aside. Reasonableness review is not a line-by-line treasure hunt for error. However, the reviewing court must be able to trace the decision maker's reasoning without encountering any fatal flaws in its overarching logic. Because formal reasons should be read in light of the record and with due sensitivity to the administrative regime in which they were given, a decision will be unreasonable if the reasons for it, read holistically, fail to reveal a rational chain of analysis or if they reveal that the decision was based on an irrational chain of analysis. A decision will also be unreasonable where the conclusion reached cannot follow from the analysis undertaken or if the reasons read in conjunction with the record do not make it possible to understand the decision maker's reasoning on a critical point. Similarly, the internal rationality of a decision may be called into question if the reasons exhibit clear logical fallacies.

The second type of fundamental flaw arises when a decision is in some respect untenable in light of the relevant factual and legal constraints that bear on it. Although reasonableness is a single standard that already accounts for context, and elements of a decision's context should not modulate the standard or the degree of scrutiny by the reviewing court, what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review. These contextual constraints dictate the limits and contours of the space in which the decision maker may act and the types of solutions it may adopt. The governing statutory scheme, other relevant statutory or common law, the principles of statutory interpretation, the evidence before the decision maker and facts of which the decision maker may take notice, the submissions of the parties, the past practices and decisions of the administrative body, and the potential impact of the decision on the individual to whom it applies, are all elements that will generally be relevant in evaluating whether a given decision is reasonable. Such elements are not a checklist; they may vary in significance

examiner la décision à la lumière des contraintes factuelles et juridiques imposées au décideur afin de déterminer s'il s'agit d'une décision raisonnable.

Il est utile, d'un point de vue conceptuel, de s'arrêter à deux catégories de lacunes fondamentales qui tendent à rendre une décision déraisonnable. La première est le manque de logique interne du raisonnement. Pour être raisonnable, une décision doit être fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent qui est à la fois rationnel et logique. Un manquement à cet égard peut amener la cour de révision à conclure qu'il y a lieu d'infirmer la décision. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable n'est pas une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur. Cependant, la cour de révision doit être en mesure de suivre le raisonnement du décideur sans buter sur une faille décisive dans la logique globale. Puisqu'il faut interpréter les motifs écrits eu égard au dossier et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés, une décision sera déraisonnable lorsque, lus dans leur ensemble, les motifs ne font pas état d'une analyse rationnelle ou montrent que la décision est fondée sur une analyse irrationnelle. Une décision sera également déraisonnable si la conclusion tirée ne peut prendre sa source dans l'analyse effectuée ou qu'il est impossible de comprendre, lorsqu'on lit les motifs en corrélation avec le dossier, le raisonnement du décideur sur un point central. De même, la logique interne d'une décision peut également être remise en question lorsque les motifs sont entachés d'erreurs manifestes sur le plan rationnel.

La seconde catégorie de lacune fondamentale se présente dans le cas d'une décision indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision. Même si la norme de la décision raisonnable est une norme unique qui tient déjà compte du contexte, et les éléments du contexte entourant une décision ne doivent pas altérer cette norme ou le degré d'examen que doit appliquer une cour de révision, ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen. Ces contraintes d'ordre contextuel cernent les limites et les contours de l'espace à l'intérieur duquel le décideur peut agir, ainsi que les types de solution qu'il peut retenir. Le régime législatif applicable, tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, les principes d'interprétation des lois, la preuve portée à la connaissance du décideur et les faits dont le décideur peut prendre connaissance d'office, les observations des parties, les pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif et

depending on the context and will necessarily interact with one another.

Accordingly, a reviewing court may find that a decision is unreasonable when examined against these contextual considerations. Because administrative decision makers receive their powers by statute, the governing statutory scheme is likely to be the most salient aspect of the legal context relevant to a particular decision. A proper application of the reasonableness standard is capable of allaying the concern that an administrative decision maker might interpret the scope of its own authority beyond what the legislature intended. Whether an interpretation is justified will depend on the context, including the language chosen by the legislature in describing the limits and contours of the decision maker's authority.

Both statutory and common law will also impose constraints on how and what an administrative decision maker can lawfully decide. Any precedents on the issue before the administrative decision maker or on a similar issue, as well as international law in some administrative decision making contexts, will act as a constraint on what the decision maker can reasonably decide. Whether an administrative decision maker has acted reasonably in adapting a legal or equitable doctrine involves a highly context-specific determination.

Matters of statutory interpretation are not treated uniquely and, as with other questions of law, may be evaluated on a reasonableness standard. Where this is the applicable standard, the reviewing court does not undertake a *de novo* analysis of the question or ask itself what the correct decision would have been. But an approach to reasonableness review that respects legislative intent must assume that those who interpret the law, whether courts or administrative decision makers, will do so in a manner consistent with the modern principle of statutory interpretation. Administrative decision makers are not required to engage in a formalistic statutory interpretation exercise in every case. But whatever form the interpretive exercise takes, the merits of an administrative decision maker's interpretation of a statutory provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision.

l'impact potentiel de la décision sur l'individu qui en fait l'objet sont tous des éléments qui sont généralement utiles pour déterminer si une décision est raisonnable. Ces éléments ne doivent pas servir de liste de vérification; leur importance peut varier selon le contexte et ils interagissent forcément entre eux.

En conséquence, il se peut que la cour de révision estime qu'une décision est déraisonnable au regard de ces considérations contextuelles. Comme les décideurs administratifs tiennent leurs pouvoirs d'une loi, le régime législatif applicable est probablement l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée. L'application appropriée de la norme de la décision raisonnable permet de dissiper la crainte que le décideur administratif puisse interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur. La question de savoir si une interprétation est justifiée dépendra du contexte, notamment des mots choisis par le législateur pour décrire les limites et les contours du pouvoir du décideur.

Le droit — tant la loi que la common law — limitera lui aussi l'éventail des options qui s'offrent légalement au décideur administratif chargé de trancher un cas particulier. Tout précédent sur la question soumise au décideur administratif ou sur une question semblable, ainsi que le droit international dans certains domaines du processus décisionnel administratif, aura pour effet de circonscrire l'éventail des issues raisonnables. La question de savoir si le décideur administratif a agi raisonnablement en adaptant une règle de droit ou d'équité appelle un examen fondé dans une très large mesure sur le contexte.

Les questions d'interprétation de la loi ne reçoivent pas un traitement exceptionnel. Comme toute autre question de droit, on peut les évaluer en appliquant la norme de la décision raisonnable. S'il s'agit de la norme applicable, la cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée ni ne se demande ce qu'aurait été la décision correcte. Mais une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte l'intention du législateur doit tenir pour acquis que les instances chargées d'interpréter la loi — qu'il s'agisse des cours de justice ou des décideurs administratifs — effectueront cet exercice conformément au principe moderne en matière d'interprétation des lois. Les décideurs administratifs ne sont pas tenus dans tous les cas de procéder à une interprétation formaliste de la loi. Or, quelle que soit la forme que prend l'opération d'interprétation d'une disposition législative, le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet.

Furthermore, the decision maker must take the evidentiary record and the general factual matrix that bears on its decision into account, and its decision must be reasonable in light of them. The reasonableness of a decision may be jeopardized where the decision maker has fundamentally misapprehended or failed to account for the evidence before it. The reasons must also meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties, even though reviewing courts cannot expect administrative decision makers to respond to every argument or line of possible analysis.

While administrative decision makers are not bound by their previous decisions, they must be concerned with the general consistency of administrative decisions. Therefore, whether a particular decision is consistent with the administrative body's past decisions is also a constraint that the reviewing court should consider when determining whether an administrative decision is reasonable. Finally, individuals are entitled to greater procedural protection when the decision in question involves the potential for significant personal impact or harm. Where the impact of a decision on an individual's rights and interests is severe, the reasons provided to that individual must reflect the stakes. The principle of responsive justification means that if a decision has particularly harsh consequences for the affected individual, the decision maker must explain why its decision best reflects the legislature's intention.

The question of the appropriate remedy — specifically, whether a court that quashes an unreasonable decision should exercise its discretion to remit the matter to the decision maker for reconsideration with the benefit of the court's reasons — is multi-faceted. The choice of remedy must be guided by the rationale for applying the reasonableness standard to begin with, including the recognition by the reviewing court that the legislature has entrusted the matter to the administrative decision maker, and not to the court, concerns related to the proper administration of the justice system, the need to ensure access to justice and the goal of expedient and cost-efficient decision making. Giving effect to these principles in the remedial context means that where a decision reviewed by applying the reasonableness standard cannot be upheld, it will most often be appropriate to remit the matter to the decision maker for reconsideration with the benefit of the court's reasons. However, there are limited scenarios in which remitting the matter would stymie the timely and effective resolution of matters in a manner that no legislature could have intended. An intention that the administrative

Qui plus est, le décideur doit prendre en considération la preuve versée au dossier et la trame factuelle générale qui a une incidence sur sa décision et celle-ci doit être raisonnable au regard de ces éléments. Le caractère raisonnable d'une décision peut être compromis si le décideur s'est fondamentalement mépris sur la preuve qui lui a été soumise ou n'en a pas tenu compte. Les motifs doivent aussi tenir valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties, même si les cours de révision ne peuvent s'attendre à ce que les décideurs administratifs répondent à tous les arguments ou modes possibles d'analyse.

Bien que les décideurs administratifs ne soient pas liés par leurs décisions antérieures, ils doivent se soucier de l'uniformité générale des décisions administratives. La question de savoir si une décision en particulier est conforme à la jurisprudence de l'organisme administratif est donc elle aussi une contrainte dont devrait tenir compte la cour de révision au moment de décider si cette décision est raisonnable. Enfin, les individus ont droit à une plus grande protection procédurale lorsque la décision sous examen est susceptible d'avoir des répercussions personnelles importantes ou de leur causer un grave préjudice. Lorsque la décision a des répercussions sévères sur les droits et intérêts de l'individu visé, les motifs fournis à ce dernier doivent refléter ces enjeux. Le principe de la justification adaptée aux questions et préoccupations soulevées veut que, si les conséquences sont particulièrement graves pour l'individu concerné, le décideur explique pourquoi sa décision reflète le mieux l'intention du législateur.

La question de la réparation qu'il convient d'accorder — en l'occurrence celle de savoir si la cour qui casse une décision déraisonnable devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de renvoyer l'affaire pour réexamen à la lumière des motifs donnés par la cour — revêt de multiples facettes. Le choix de la réparation doit être guidé par la raison d'être de l'application de cette norme, y compris le fait pour la cour de révision de reconnaître que le législateur a confié le règlement de l'affaire à un décideur administratif, et non à une cour, les préoccupations liées à la bonne administration du système de justice, à la nécessité d'assurer l'accès à la justice et à la volonté de mettre sur pied un processus décisionnel à la fois rapide et économique. Donner effet à ces principes dans le contexte de la réparation signifie que, lorsque la décision contrôlée selon la norme de la décision raisonnable ne peut être confirmée, il conviendra le plus souvent de renvoyer l'affaire au décideur pour réexamen à la lumière des motifs donnés par la cour. Cependant, il y a des situations limitées dans lesquelles le renvoi de l'affaire pour nouvel examen fait échec au souci de résolution rapide et efficace d'une

decision maker decide the matter at first instance cannot give rise to endless judicial reviews and subsequent reconsiderations. Declining to remit a matter to the decision maker may be appropriate where it becomes evident that a particular outcome is inevitable and that remitting the case would therefore serve no useful purpose. Elements like concern for delay, fairness to the parties, urgency of providing a resolution to the dispute, the nature of the particular regulatory regime, whether the administrative decision maker had a genuine opportunity to weigh in on the issue in question, costs to the parties, and efficient use of public resources may also influence the exercise of a court's discretion to remit the matter.

In the case at bar, there is no basis for departing from the presumption of reasonableness review. The Registrar's decision has come before the courts by way of judicial review, not by way of a statutory appeal. Given that Parliament has not prescribed the standard to be applied, there is no indication that the legislature intended a standard of review other than reasonableness. The Registrar's decision does not give rise to any constitutional questions, general questions of law of central importance to the legal system as a whole or questions regarding the jurisdictional boundaries between administrative bodies. As a result, the standard to be applied in reviewing the Registrar's decision is reasonableness.

The Registrar's decision was unreasonable. She failed to justify her interpretation of s. 3(2)(a) in light of the constraints imposed by s. 3 considered as a whole, by international treaties that inform its purpose, by the jurisprudence on the interpretation of s. 3(2)(a), and by the potential consequences of her interpretation. Each of these elements — viewed individually and cumulatively — strongly supports the conclusion that s. 3(2)(a) was not intended to apply to children of foreign government representatives or employees who have not been granted diplomatic privileges and immunities. Though V had raised many of these considerations, the Registrar failed to address those submissions in her reasons and did not do more than conduct a cursory review of the legislative history of s. 3(2)(a) and conclude that her interpretation was not explicitly precluded by its text.

First, the Registrar failed to address the immediate statutory context of s. 3(2)(a), which provides clear support

manière telle qu'aucune législature n'aurait pu souhaiter. L'intention que le décideur administratif tranche l'affaire en première instance ne saurait donner lieu à un va-et-vient interminable de contrôles judiciaires et de nouveaux examens. Le refus de renvoyer l'affaire au décideur peut s'avérer indiqué lorsqu'il devient évident qu'un résultat donné est inévitable, si bien que le renvoi de l'affaire ne servirait à rien. Les préoccupations concernant les délais, l'équité envers les parties, le besoin urgent de régler le différend, la nature du régime de réglementation donné, la possibilité réelle ou non pour le décideur administratif de se pencher sur la question en litige, les coûts pour les parties et l'utilisation efficace des ressources publiques peuvent aussi influencer sur l'exercice par la cour de son pouvoir discrétionnaire de renvoyer l'affaire.

Rien ne permet de s'écarter de la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable en l'espèce. La décision de la greffière a été soumise aux cours de justice par voie de contrôle judiciaire et non par voie d'appel prévu par la loi. Étant donné que le Parlement n'a pas prescrit la norme à appliquer, rien n'indique que le législateur voulait qu'une autre norme que celle de la décision raisonnable soit appliquée. La décision de la greffière ne soulève pas de questions constitutionnelles, de questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble ou de questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. En conséquence, la décision de la greffière doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable.

La décision de la greffière est déraisonnable. Elle n'a pas justifié son interprétation de l'al. 3(2)a) à la lumière des contraintes qu'imposent l'art. 3 pris dans son ensemble, les traités internationaux qui éclairent l'objet de cette disposition, la jurisprudence relative à l'interprétation de l'al. 3(2)a), et les conséquences possibles de son interprétation. Chacun de ces éléments — pris individuellement ainsi que dans leur ensemble — appuie fortement la conclusion selon laquelle l'al. 3(2)a) n'est pas censé s'appliquer aux enfants de représentants ou d'employés au service d'un gouvernement étranger à qui on n'avait pas accordé de privilèges et d'immunités diplomatiques. Bien que V ait soulevé bon nombre de ces considérations, la greffière n'a pas traité de ces arguments dans ses motifs et n'a pas fait davantage que se livrer à un examen superficiel de l'historique législatif de l'al. 3(2)a) et conclure que le libellé de celui-ci n'excluait pas explicitement son interprétation.

En premier lieu, la greffière n'a pas examiné le contexte législatif qui entoure l'al. 3(2)a), lequel étaye clairement la

for the conclusion that all of the persons contemplated by s. 3(2)(a) must have been granted diplomatic privileges and immunities in some form for the exception to apply. Second, the Registrar disregarded compelling submissions that s. 3(2) is a narrow exception consistent with established principles of international law and with the leading international treaties that extend diplomatic privileges and immunities to employees and representatives of foreign governments. Third, it was a significant omission to ignore the relevant cases that were before the Registrar which suggest that s. 3(2)(a) was intended to apply only to those individuals whose parents have been granted diplomatic privileges and immunities. Finally, there is no evidence that the Registrar considered the potential consequences of expanding her interpretation of s. 3(2)(a) to include all individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities. Rules concerning citizenship require a high degree of interpretive consistency in order to shield against arbitrariness. The Registrar's interpretation cannot be limited to the children of spies — its logic would be equally applicable to other scenarios. As well, provisions such as s. 3(2)(a) must be given a narrow interpretation because they potentially take away rights which otherwise benefit from a liberal and broad interpretation. Yet there is no indication that the Registrar considered the potential harsh consequences of her interpretation, or whether, in light of those potential consequences, Parliament would have intended s. 3(2)(a) to apply in this manner. Although the Registrar knew her interpretation was novel, she failed to provide a rationale for her expanded interpretation.

It was therefore unreasonable for the Registrar to find that s. 3(2)(a) can apply to individuals whose parents have not been granted diplomatic privileges and immunities in Canada. It is undisputed that V's parents had not been granted such privileges and immunities. No purpose would therefore be served by remitting this matter to the Registrar. Given that V was born in Canada, his status is governed only by the general rule of citizenship by birth. He is a Canadian citizen.

Per Abella and Karakatsanis JJ.: There is agreement with the majority that the appeal should be dismissed. The Registrar's decision to cancel V's citizenship certificate was unreasonable and was properly quashed by the Court of Appeal.

conclusion selon laquelle toutes les personnes visées par l'al. 3(2)a doivent s'être vu accorder certains privilèges et immunités diplomatiques pour que l'exception trouve application. En deuxième lieu, la greffière a fait fi des observations convaincantes voulant que la raison d'être du par. 3(2) consiste à instituer une exception étroite conformément aux principes établis du droit international et aux traités internationaux d'importance en vertu desquels les employés et représentants au service d'un gouvernement étranger bénéficient de privilèges et immunités diplomatiques. En troisième lieu, il s'agissait d'une omission importante que d'ignorer les décisions pertinentes portées à la connaissance de la greffière qui tendent à indiquer que l'al. 3(2)a n'est censé s'appliquer qu'aux personnes dont les parents se sont vu accorder des privilèges et immunités diplomatiques. En dernier lieu, rien n'établit que la greffière a tenu compte des conséquences que peut avoir le fait d'étendre son interprétation de l'al. 3(2)a à l'ensemble des personnes à qui on n'a pas accordé de privilèges et d'immunités diplomatiques. Les règles concernant la citoyenneté commandent une grande uniformité en matière d'interprétation pour se prémunir contre la perception d'arbitraire. L'interprétation de la greffière ne saurait se limiter aux enfants d'espions; sa logique vaudrait tout autant dans d'autres cas. En outre, il faut donner aux dispositions telles que l'al. 3(2)a une interprétation étroite puisqu'elles refusent ou risquent d'enlever des droits qui autrement recevraient une interprétation large et libérale. Néanmoins, rien n'indique que la greffière a pris en compte les possibles conséquences sévères de son interprétation ou que, compte tenu de ces conséquences éventuelles, elle s'est demandée si le Parlement aurait voulu que l'al. 3(2)a s'applique de cette manière. Même si la greffière était au fait du caractère inédit de son interprétation, elle n'a pas motivé cette interprétation élargie.

Il était donc déraisonnable de la part de la greffière de décider que l'al. 3(2)a peut s'appliquer aux personnes dont les parents ne se sont pas vu accorder de privilèges et immunités diplomatiques au Canada. Nul ne conteste que les parents de V ne s'étaient pas vu accorder pareils privilèges et immunités. En conséquence, il ne servirait à rien de renvoyer l'affaire à la greffière. En tant que personne née au Canada, V dispose d'un statut régi uniquement par la règle générale de la citoyenneté de naissance. Il est citoyen canadien.

Les juges Abella et Karakatsanis : Il y a accord avec les juges majoritaires pour rejeter le pourvoi. La décision de la greffière d'annuler le certificat de citoyenneté de V était déraisonnable et la Cour d'appel a eu raison de la casser.

There is also agreement with the majority that there should be a presumption of reasonableness in judicial review. The contextual factors analysis should be eliminated from the standard of review framework, and “true questions of jurisdiction” should be abolished as a separate category of issues subject to correctness review. However, the elimination of these elements does not support the foundational changes to judicial review outlined in the majority’s framework that result in expanded correctness review. Rather than confirming a meaningful presumption of deference for administrative decision-makers, the majority strips away deference from hundreds of administrative actors, based on a formalistic approach that ignores the legislature’s intention to leave certain legal and policy questions to administrative decision-makers. The majority’s presumption of reasonableness review rests on a totally new understanding of legislative intent and the rule of law and prohibits any consideration of well-established foundations for deference. By dramatically expanding the circumstances in which generalist judges will be entitled to substitute their own views for those of specialized decision-makers who apply their mandates on a daily basis, the majority’s framework fundamentally reorients the relationship between administrative actors and the judiciary, thus advocating a profoundly different philosophy of administrative law.

The majority’s framework rests on a flawed and incomplete conceptual account of judicial review, one that unjustifiably ignores the specialized expertise of administrative decision-makers and reads out the foundations of the modern understanding of legislative intent. Instead of understanding legislative intent as being the intention to leave legal questions within their mandate to specialized decision-makers with expertise, the majority removes expertise from the equation entirely. In so doing, the majority disregards the historically accepted reason why the legislature intended to delegate authority to an administrative actor. In particular, such an approach ignores the possibility that specialization and expertise are embedded into this legislative choice. Post-*Dunsmuir*, the Court has been steadfast in confirming the central role of specialization and expertise, affirming their connection to legislative intent, and recognizing that they give administrative decision-makers the interpretative upper hand on questions of law. Specialized expertise has become the core

Il y a également accord avec la majorité pour dire qu’il doit y avoir présomption d’application de la norme de la décision raisonnable en cas de contrôle judiciaire. L’analyse contextuelle doit être éliminée du cadre d’analyse applicable à la norme de contrôle, et la catégorie des « questions touchant vraiment à la compétence » doit être abolie en tant que catégorie distincte de questions assujetties à la norme de la décision correcte. Toutefois, l’élimination de ces éléments ne justifie pas les modifications fondamentales apportées au contrôle judiciaire qui sont décrites dans le cadre proposé par la majorité et qui entraînent un élargissement du contrôle judiciaire fondé sur la norme de la décision correcte. Au lieu de confirmer l’existence d’une présomption significative de déférence en faveur des décideurs administratifs, la majorité prive de déférence des centaines d’acteurs administratifs, en appliquant une approche formaliste qui néglige la volonté du législateur de laisser à des décideurs administratifs le soin de trancher certaines questions de droit et de politique. La présomption d’application de la norme de la décision raisonnable qu’énonce la majorité repose sur une compréhension totalement nouvelle de l’intention du législateur et de la primauté du droit et interdit toute prise en compte des postulats bien établis du principe de la déférence. En élargissant considérablement les circonstances dans lesquelles les juges généralistes pourront substituer leur propre opinion à celle des décideurs spécialisés qui exercent leur mandat au quotidien, le cadre proposé par la majorité réoriente complètement le rapport entre les acteurs administratifs et la magistrature, et préconise du même coup une philosophie du droit administratif profondément différente.

Le cadre établi par la majorité repose sur une conception du contrôle judiciaire qui est à la fois erronée et incomplète et qui néglige sans raison valable l’expertise spécialisée des décideurs administratifs et fait fi des fondements de la conception moderne de l’intention du législateur. Au lieu de considérer que la volonté du législateur est de confier à des décideurs spécialisés possédant une expertise en la matière le soin de trancher les questions de droit relevant de leur mandat, la majorité fait table rase de l’expertise de ces décideurs. Ce faisant, la majorité ne tient pas compte de la raison historiquement reconnue pour laquelle le législateur souhaitait déléguer des pouvoirs à des acteurs administratifs. En particulier, cette approche ne tient pas compte de la possibilité que la spécialisation et l’expertise fassent partie intégrante de ce choix du législateur. Depuis l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour n’a cessé de confirmer le rôle central que jouent la spécialisation et l’expertise, de confirmer le lien entre celles-ci et l’intention du législateur et de reconnaître

rationale for deference. Giving proper effect to the legislature's choice to delegate authority to an administrative decision-maker requires understanding the advantages that the decision-maker may enjoy in exercising its mandate. Chief among those advantages are the institutional expertise and specialization inherent to administering a particular mandate on a daily basis. In interpreting their enabling statutes, administrative actors may have a particularly astute appreciation for the on-the-ground consequences of particular legal interpretations, of statutory context, of the purposes that a provision or legislative scheme are meant to serve, and of specialized terminology. The advantages stemming from specialization and expertise provide a robust foundation for deference. The majority's approach accords no weight to such institutional advantages and banishes expertise from the standard of review analysis entirely. The removal of the current conceptual basis for deference opens the gates to expanded correctness review.

In the majority's framework, deference gives way whenever the rule of law demands it. This approach, however, flows from a court-centric conception of the rule of law. The rule of law means that administrative decision-makers make legal determinations within their mandate; it does not mean that only judges decide questions of law with an unrestricted license to substitute their opinions for those of administrative actors through correctness review. The majority's approach not only erodes the presumption of deference; it erodes confidence in the fact that law-making and legal interpretation are shared enterprises between courts and administrative decision-makers. Moreover, access to justice is at the heart of the legislative choice to establish a robust system of administrative law. This goal is compromised when a narrow conception of the rule of law is invoked to impose judicial hegemony over administrative decision-makers, which adds unnecessary expense and complexity. Authorizing more incursions into the administrative system by judges and permitting *de novo* review of every legal decision adds to the delay and cost of obtaining a final decision.

The majority's reformulation of "legislative intent" invites courts to apply an irrebuttable presumption of correctness review whenever an administrative scheme

qu'elles confèrent aux décideurs administratifs un privilège en matière d'interprétation sur les questions de droit. L'expertise spécialisée est devenue la principale raison invoquée pour justifier la déférence. Pour donner l'effet voulu à la volonté du législateur de déléguer des pouvoirs aux décideurs administratifs, il faut comprendre les avantages que peut comporter l'exercice, par ces décideurs, de leur mandat. Parmi ces avantages se trouvent, au premier chef, l'expertise institutionnelle et la spécialisation inhérentes à l'exécution quotidienne d'un mandat particulier. Lorsqu'ils interprètent leur loi habilitante, les acteurs administratifs sont particulièrement bien placés pour saisir avec justesse les conséquences concrètes d'interprétations juridiques particulières, le contexte législatif, les objectifs qu'une disposition ou un régime législatifs sont censés viser et la terminologie spécialisée. Les avantages conférés par la spécialisation et l'expertise constituent une raison convaincante de faire preuve de déférence. L'approche préconisée par la majorité n'accorde aucun poids à de tels avantages institutionnels et évacue totalement l'expertise de l'analyse relative à la norme de contrôle. La suppression du fondement conceptuel qui justifie actuellement la déférence ouvre les portes à un contrôle judiciaire élargi fondé sur la norme de la décision correcte.

Selon le cadre proposé par la majorité, la déférence est éclipsée chaque fois que la primauté du droit l'exige. Cette approche découle toutefois d'une conception judiciaire de la primauté du droit. La primauté du droit signifie que les décideurs administratifs prennent des décisions juridiques dans le cadre de leur mandat; elle ne signifie pas que seuls les juges peuvent trancher des questions de droit et ont carte blanche pour substituer leur opinion à celle des acteurs administratifs par le biais d'un contrôle selon la norme de la décision correcte. L'approche de la majorité à la fois affaiblit la présomption de déférence, et mine la confiance dans le fait que l'élaboration et l'interprétation du droit relèvent de la participation commune des tribunaux judiciaires et des décideurs administratifs. De plus, l'accès à la justice est au cœur du choix du législateur d'instaurer un système de droit administratif solide. Cet objectif est compromis lorsqu'on invoque une conception étroite de la primauté du droit pour imposer l'hégémonie judiciaire aux décideurs administratifs, ce qui augmente inutilement les coûts et la complexité. Permettre aux juges de s'immiscer encore plus dans la justice administrative et permettre un examen *de novo* de chaque décision juridique allonge les délais et augmente les frais engagés pour obtenir une décision définitive.

La reformulation de la notion de « l'intention du législateur » proposée par la majorité invite les cours à appliquer une présomption irréfragable d'application de la

includes a right of appeal. Elevating appeal clauses to indicators of correctness review creates a two-tier system that defers to the expertise of administrative decision-makers only where there is no appeal clause. Yet appeal rights do not represent a different institutional structure that requires a more searching form of review. The mere fact that a statute contemplates an appeal says nothing about the degree of deference required in the review process. The majority's position hinges almost entirely on a textualist argument — i.e., that the presence of the word “appeal” indicates a legislative intent that courts apply the same standards of review found in civil appellate jurisprudence. This disregards long-accepted institutional distinctions between courts and administrative decision-makers. The continued use by legislatures of the term “appeal” cannot be imbued with the intent that the majority ascribes to it. The idea that appellate standards of review must be applied to every right of appeal is entirely unsupported by the jurisprudence. For at least 25 years, the Court has not treated statutory rights of appeal as a determinative reflection of legislative intent, and such clauses have played little or no role in the standard of review analysis. Moreover, pre-*Dunsmuir*, statutory rights of appeal were still seen as only one factor and not as unequivocal indicators of correctness review. Absent exceptional circumstances, a statutory right of appeal does not displace the presumption of reasonableness.

The majority's disregard for precedent and *stare decisis* has the potential to undermine both the integrity of the Court's decisions, and public confidence in the stability of the law. *Stare decisis* places significant limits on the Court's ability to overturn its precedents. The doctrine promotes the predictable and consistent development of legal principles, fosters reliance on judicial decisions, and contributes to the integrity of the judicial process. Respect for precedent also safeguards the Court's institutional legitimacy. The precedential value of a judgment does not expire with the tenure of the panel of judges that decided it. When the Court does choose to overrule its own precedents, it should do so carefully, with moderation, and with due regard for all the important considerations

norme de la décision correcte lorsqu'un régime administratif prévoit un droit d'appel. En élevant des dispositions créant un droit d'appel au rang d'indicateurs d'un contrôle assujéti à la norme de la décision correcte, on crée un système de droit administratif à deux vitesses dans lequel les juges s'en remettent à l'expertise des décideurs administratifs seulement lorsqu'il n'existe pas de disposition d'appel. Cependant, l'existence de droits d'appel ne crée pas un régime institutionnel différent qui commanderait un contrôle plus fouillé. Le simple fait qu'une loi envisage la possibilité d'un appel ne permet pas de tirer de conclusions quant au degré de déférence requis lors du contrôle en question. La position de la majorité repose presque exclusivement sur un argument textuel suivant lequel la présence du mot « appel » indique que le législateur voulait que les cours de révision appliquent les mêmes normes de contrôle que celles que les cours d'appel appliquent dans leurs arrêts en matière civile. Cela néglige les distinctions institutionnelles qui sont reconnues depuis longtemps entre les tribunaux judiciaires et les décideurs administratifs. L'emploi systématique du terme « appel » par les législatures ne saurait s'expliquer par l'intention que la majorité lui prête. L'idée selon laquelle il faut appliquer les normes de contrôle d'appel à tous les droits d'appel ne trouve aucun appui dans la jurisprudence. Depuis au moins 25 ans, la Cour ne considère pas les droits d'appel accordés par une loi comme une expression déterminante de l'intention du législateur, et de telles dispositions ne sont presque pas ou pas du tout entrées en ligne de compte dans l'analyse relative à la norme de contrôle. De surcroît, avant l'arrêt *Dunsmuir*, les droits d'appel conférés par la loi n'étaient encore perçus que comme un facteur parmi d'autres et non comme des indices sans équivoque d'un contrôle selon la norme de la décision correcte. Sauf en présence de circonstances exceptionnelles, un droit d'appel conféré par la loi n'écarter pas la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable.

Le mépris de la majorité pour les précédents et la règle du *stare decisis* risque de compromettre l'intégrité des décisions de la Cour et d'ébranler la confiance du public à l'égard de la stabilité du droit. La règle du *stare decisis* limite considérablement la capacité de la Cour d'infirmer ses propres précédents. La doctrine favorise le développement prévisible et cohérent des principes de droit, favorise la confiance envers les décisions judiciaires et contribue à l'intégrité du processus judiciaire. Le respect des précédents préserve également la légitimité institutionnelle de la Cour. Les décisions de la Cour ne perdent pas leur valeur de précédent avec le départ des juges qui y ont participé. Lorsque la Cour choisit d'écarter ses propres précédents, elle doit le faire avec prudence et modération

that undergird the doctrine of *stare decisis*. A nuanced balance must be struck between maintaining the stability of the common law and ensuring that the law is flexible and responsive enough to adapt to new circumstances and societal norms. *Stare decisis* plays a critical role in maintaining that balance and upholding the rule of law.

There is no principled justification for departing from the existing jurisprudence and abandoning the Court's long-standing view of how statutory appeal clauses impact the standard of review analysis. In doing so, the majority disregards the high threshold required to overturn the Court's decisions. The unprecedented wholesale rejection of an entire body of jurisprudence is particularly unsettling. The affected cases are numerous and include many decisions conducting deferential review even in the face of a statutory right of appeal and bedrock judgments affirming the relevance of administrative expertise to the standard of review analysis. Overruling these judgments flouts *stare decisis*, which prohibits courts from overturning past decisions that simply represent a choice with which the current bench does not agree. The majority's approach also has the potential to disturb settled interpretations of many statutes that contain a right of appeal; every existing interpretation of such statutes that has been affirmed under a reasonableness standard will be open to fresh challenge. Moreover, if the Court, in its past decisions, misconstrued the purpose of statutory appeal clauses, legislatures were free to clarify this interpretation through legislative amendment. In the absence of legislative correction, the case for overturning decisions is even less compelling.

The Court should offer additional direction on reasonableness review so that judges can provide careful and meaningful oversight of the administrative justice system while respecting its legitimacy and the perspectives of its front-line, specialized decision-makers. However, rather than clarifying the role of reasons and how to review them, the majority revives the kind of search for errors that dominated the Court's prior jurisprudence. The majority's multi-factored, open-ended list of constraints on administrative decision making will encourage reviewing courts to dissect administrative reasons in a line-by-line hunt for error. These constraints may function in practice as a wide-ranging catalogue of hypothetical errors to justify

et en tenant dûment compte de toutes les considérations importantes qui sous-tendent la doctrine du *stare decisis*. On doit trouver un équilibre subtil entre le maintien de la stabilité de la common law et l'assurance que le droit est suffisamment souple et réceptif pour s'adapter à de nouvelles réalités et à l'évolution des normes sociales. La règle du *stare decisis* joue un rôle essentiel pour maintenir cet équilibre et assurer le respect de la primauté du droit.

Il n'existe aucune raison logique justifiant de rompre avec la jurisprudence existante et d'abandonner la conception bien établie de la Cour quant à l'effet des dispositions législatives créant un droit d'appel sur l'analyse de la norme de contrôle. Ce faisant, la majorité ne tient pas compte du critère rigoureux auquel il faut satisfaire pour pouvoir écarter l'une des décisions de la Cour. Le rejet en bloc sans précédent de tout un arsenal jurisprudentiel est particulièrement troublant. Les arrêts touchés sont nombreux et comprennent maintes décisions rendues aux termes d'un contrôle fondé sur la déférence en dépit de l'existence d'un droit d'appel conféré par la loi ainsi que des arrêts fondamentaux confirmant la pertinence de l'expertise administrative pour l'analyse de la norme de contrôle. L'abandon de ces jugements bafoue la règle du *stare decisis* qui interdit aux tribunaux d'écarter des décisions antérieures qui représentent simplement une solution à laquelle la formation actuelle ne souscrit pas. L'approche de la majorité risque également de bousculer les interprétations établies de nombreuses lois prévoyant un droit d'appel; chaque interprétation existante de ces lois qui a été confirmée en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable sera susceptible d'être remise en question. Par ailleurs, si la Cour s'était, dans ses décisions antérieures, méprise sur l'objet des dispositions d'appel prévues par la loi, il aurait alors été loisible aux législateurs de clarifier cette interprétation au moyen d'une modification législative. En l'absence d'intervention du législateur, les arguments militant en faveur du renversement des décisions antérieures sont encore moins convaincants.

La Cour devrait fournir des balises supplémentaires quant à la façon de procéder à un contrôle judiciaire fondé sur la norme de la décision raisonnable afin que les juges puissent assurer une surveillance minutieuse et concrète du système de justice administrative tout en respectant la légitimité de celui-ci et le point de vue des décideurs spécialisés de première ligne. Toutefois, plutôt que de clarifier le rôle que jouent les motifs et de préciser comment on doit les contrôler, la majorité ressuscite la démarche axée sur la recherche d'erreurs qui occupait une place prépondérante dans l'ancienne jurisprudence de la Cour. La liste multi-factorielle et non limitative des contraintes à la prise de décisions administratives dressée par la majorité incitera

quashing an administrative decision. Structuring reasonableness review in this fashion effectively imposes on administrative decision-makers a higher standard of justification than on trial judges. Such an approach undercuts deference. Reasonableness review should instead focus on the concept of deference to administrative decision-makers and to the legislative intention to confide in them a mandate. Curial deference is the hallmark of reasonableness review, setting it apart from the substitution of opinion permitted under correctness.

Deference imposes three requirements on courts conducting reasonableness review. First, deference is the attitude a reviewing court must adopt towards an administrative decision-maker. Deference mandates respect for the legislative choice to entrust a decision to administrative actors rather than to the courts, for the important role that administrative decision-makers play, and for their specialized expertise and the institutional setting in which they operate. Reviewing courts must pay respectful attention to the reasons offered for an administrative decision, make a genuine effort to understand why the decision was made, and give the decision a fair and generous construction. Second, deference affects how a court frames the question it must answer and the nature of its analysis. A reviewing court does not ask how it would have resolved an issue, but rather whether the answer provided by the decision-maker was unreasonable. Ultimately, whether an administrative decision is reasonable depends on the context, and a reviewing court must be attentive to all relevant circumstances, including the reasons offered to support the decision, the record, the statutory scheme and the particular issues raised, among other factors. Third, deferential review impacts how a reviewing court evaluates challenges to a decision. The party seeking judicial review bears the onus of showing that the decision was unreasonable; the decision-maker does not have to persuade the court that its decision is reasonable.

les cours de révision à disséquer les motifs administratifs et à se lancer dans une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur. En pratique, ces contraintes risquent de se transformer en un vaste catalogue d'erreurs hypothétiques qui peuvent servir à justifier l'annulation d'une décision administrative. Cette façon de structurer le contrôle selon la norme de la décision raisonnable astreint effectivement les décideurs administratifs à une norme de justification plus exigeante que celle qui s'applique aux juges de première instance. Cette approche sape la déférence. Le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable devrait plutôt être centré sur le principe de la déférence à l'égard des décideurs administratifs et de l'intention du législateur de leur confier un mandat. La retenue judiciaire est la marque distinctive du contrôle selon la norme de la décision raisonnable et ce qui le distingue de la norme de la décision correcte, laquelle permet à la cour de substituer son opinion à celle du décideur administratif.

Le principe de la déférence soumet à trois exigences les tribunaux qui procèdent à un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. D'abord, la déférence est l'attitude que la cour de révision doit adopter à l'égard du décideur administratif. Le principe de la déférence commande le respect du choix du législateur de confier à des acteurs administratifs plutôt qu'aux cours de justice le soin de rendre certaines décisions et la reconnaissance du rôle important que jouent les décideurs administratifs, ainsi que de leur expertise spécialisée et du cadre institutionnel dans lequel ils évoluent. Les cours de révision doivent également accorder une attention respectueuse aux motifs donnés à l'appui d'une décision administrative, s'efforcer sincèrement de comprendre la décision et interpréter la décision de façon équitable et généreuse. En deuxième lieu, le principe de la déférence influe sur la façon dont un tribunal formule la question à laquelle il doit répondre et la nature de l'analyse qu'il mènera. La cour de révision ne cherche pas à savoir comment elle aurait résolu la question, mais plutôt si la réponse donnée par le décideur administratif était déraisonnable. En fin de compte, la question de savoir si une décision administrative est raisonnable dépend du contexte, et la cour de révision doit tenir compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris les motifs invoqués au soutien de la décision, le dossier, le régime législatif et les questions particulières soulevées par le demandeur, parmi d'autres facteurs. Troisièmement, le contrôle fondé sur le principe de la déférence influence la façon dont la cour de révision évalue la contestation dont fait l'objet la décision. Il incombe à la partie réclamant le contrôle judiciaire de démontrer que la décision en cause est déraisonnable; le décideur n'a pas à convaincre la cour de justice que sa décision est raisonnable.

The administrative decision itself is the focal point of the review exercise. In all cases, the question remains whether the challenging party has demonstrated that a decision is unreasonable. Where reasons are neither required nor available, reasonableness may be justified by past decisions of the administrative body or in light of the procedural context. Where reasons are provided, they serve as the natural starting point to determine whether the decision-maker acted reasonably. By beginning with the reasons, read in light of the surrounding context and the grounds raised, reviewing courts provide meaningful oversight while respecting the legitimacy of specialized administrative decision making. Reviewing courts should approach the reasons with respect for the specialized decision-makers, their significant role and the institutional context chosen by the legislator. Reviewing courts should not second-guess operational implications, practical challenges and on-the-ground knowledge and must remain alert to specialized concepts or language. Further, a reviewing court is not restricted to the four corners of the written reasons and should, if faced with a gap in the reasons, look to other materials to see if they shed light on the decision, including: the record of any formal proceedings and the materials before the decision-maker, past decisions of the administrative body, and policies or guidelines developed to guide the type of decision under review. These materials may assist a court in understanding the outcome. In these ways, reviewing courts may legitimately supplement written reasons without supplanting the analysis. Reasons must be read together with the outcome to determine whether the result falls within a range of possible outcomes. This approach puts substance over form where the basis for a decision is evident on the record, but not clearly expressed in written reasons.

As well, a court conducting deferential review must view claims of error in context and with caution, cognizant of the need to avoid substituting its opinion for that of those empowered and better equipped to answer the questions at issue. Because judicial substitution is incompatible with deference, reviewing courts must carefully evaluate the challenges raised to ensure they go to the reasonableness of the decision rather than representing a

La décision administrative est en soi le point de mire du contrôle judiciaire. Dans tous les cas, la question à trancher demeure celle de savoir si la partie qui conteste la décision a démontré que celle-ci est déraisonnable. Lorsque le décideur n'est pas tenu de motiver sa décision ou qu'il est impossible d'obtenir les motifs de la décision, le caractère raisonnable de la décision peut être démontré à l'aide de décisions antérieures de l'organisme administratif ou à la lumière du contexte procédural. Pour déterminer si le décideur a agi raisonnablement, la cour de révision doit d'abord, cela va de soi, examiner les motifs, s'il en est, qui ont été exposés. En se penchant d'abord sur les motifs de la décision, à la lumière du contexte qui l'entoure et des arguments invoqués pour la contester, la cour de révision procède à un véritable contrôle tout en respectant la légitimité du processus décisionnel des autorités administratives spécialisées. Les cours de révision devraient aborder les motifs dans un esprit de respect envers les décideurs spécialisés, le rôle important qui leur a été confié et le contexte institutionnel choisi par le législateur. Elles devraient se garder de reconsidérer les incidences concrètes, les difficultés d'ordre pratique de même que les connaissances de terrain, et demeurer attentives aux concepts ou termes spécialisés. De plus, l'examen qu'effectue la cour de révision ne se limite pas à la teneur même des motifs écrits de la décision; lorsqu'elle constate l'existence d'une lacune dans les motifs, la cour doit examiner d'autres documents pour savoir s'ils permettent de mieux comprendre la décision, y compris : le dossier des actes de procédure officiels, les documents portés à l'attention du décideur, les décisions antérieures de l'organisme administratif, ainsi que les politiques ou lignes directrices élaborées pour l'aider dans sa démarche. Ces documents pourraient aider un tribunal à comprendre le résultat. Voilà comment les cours de révision peuvent légitimement compléter les motifs écrits sans supplanter l'analyse. Les motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat afin de savoir si celui-ci fait partie des issues possibles. Cette approche privilégie le fond plutôt que la forme dans les situations où le fondement de la décision est évident au vu du dossier, mais n'est pas exposé clairement dans les motifs écrits.

De plus, lors d'un contrôle fondé sur le principe de la déférence, la cour doit examiner les allégations d'erreur avec prudence, en tenant compte du contexte et de la nécessité d'éviter de substituer son opinion à celle des personnes qui sont habilitées à répondre aux questions en litige et mieux outillées qu'elle pour le faire. Étant donné que le principe de la déférence lui interdit de substituer son opinion à celle du décideur, la cour de révision doit

mere difference of opinion. Courts must also consider the materiality of any alleged errors. An error that is peripheral to the reasoning process is not sufficient to justify quashing a decision. The same deferential approach must apply with equal force to statutory interpretation cases. In such cases, a court should not assess the decision by determining what, in its own view, would be a reasonable interpretation. Such an approach imperils deference. A *de novo* interpretation of a statute necessarily omits the perspective of the front-line, specialized administrative body that routinely applies the statutory scheme in question. By placing that perspective at the heart of the judicial review inquiry, courts display respect for specialization and expertise, and for the legislative choice to delegate certain questions to non-judicial bodies. Conversely, by imposing their own interpretation of a statute, courts undermine legislative intent.

In the instant case, there is agreement with the majority that the standard of review is reasonableness. The Registrar's reasons failed to respond to V's submission that the objectives of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* require its terms to be read narrowly. Instead, the Registrar interpreted s. 3(2)(a) broadly, based on a purely textual assessment. This reading was only reasonable if the text is read in isolation from its objective. Nothing in the history of this provision indicates that Parliament intended to widen its scope. Furthermore, the judicial treatment of this provision also points to the need for a narrow interpretation. In addition, the text of s. 3(2)(c) can be seen as undermining the Registrar's interpretation of s. 3(2)(a), because the former denies citizenship to children born to individuals who enjoy diplomatic privileges and immunities equivalent to those granted to persons referred to in the latter. This suggests that s. 3(2)(a) covers only those employees in Canada of a foreign government who have such privileges and immunities, in contrast with V's parents. By ignoring the objectives of s. 3 as a whole, the Registrar's decision was unreasonable.

évaluer avec circonspection les arguments que le demandeur invoque pour contester une décision administrative afin de s'assurer qu'ils concernent le caractère raisonnable de celle-ci et ne relèvent pas d'une simple divergence d'opinions. Les tribunaux doivent également tenir compte de la gravité des erreurs reprochées. Une erreur secondaire au regard du raisonnement ne suffit pas à justifier l'annulation d'une décision. Ils doivent conserver la même attitude de déférence lorsqu'ils interprètent une disposition législative. Dans ce genre de cas, la cour de révision ne devrait pas évaluer la décision en tentant de déterminer l'interprétation qui, à son avis, serait raisonnable. Pareille approche met en péril la déférence. Une interprétation *de novo* d'une loi occulte nécessairement le point de vue de l'organisme administratif spécialisé qui applique régulièrement le régime législatif en question. En plaçant ce point de vue au cœur de leur analyse, les cours de justice témoignent de leur respect à l'endroit des compétences et connaissances spécialisées des organismes administratifs ainsi qu'à l'égard du choix du législateur de déléguer le traitement de certaines questions à des organismes non judiciaires. À l'inverse, en imposant leur propre interprétation d'une loi, les cours de justice dénaturent l'intention du législateur.

En l'espèce, il y a accord avec la majorité sur le fait que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. La greffière n'a pas répondu à l'argument de V voulant que les objectifs de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* exigent une interprétation restrictive de ses termes. Au contraire, la greffière a donné une interprétation large à l'al. 3(2)a) en se fondant sur une analyse purement textuelle. Cette interprétation n'était raisonnable que si l'on examinait le texte en faisant abstraction de son objectif. L'historique de la disposition n'indique nullement que le législateur fédéral avait l'intention d'en élargir le champ d'application. De plus, la façon dont les tribunaux ont interprété cette disposition indique elle aussi qu'il faut lui donner une interprétation restrictive. Qui plus est, le texte de l'al. 3(2)c) peut être perçu comme sapant l'interprétation que la greffière donne de l'al. 3(2)a), puisque l'al. 3(2)c) nie le droit à la citoyenneté aux enfants nés de personnes bénéficiant de privilèges et immunités diplomatiques équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées par l'al. 3(2)a). Ce texte laisse croire que l'al. 3(2)a) ne vise donc que les personnes au service au Canada d'un gouvernement étranger qui jouissent de tels privilèges et immunités, ce qui n'est pas le cas des parents de V. La décision de la greffière était déraisonnable, vu qu'elle fait fi des objectifs de l'art. 3 dans son ensemble.

Cases Cited

By Wagner C.J. and Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.

Considered: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6; *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. v. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 FCA 52; *Al-Ghamdi v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)*, 2007 FC 559, 64 Imm. L.R. (3d) 67; *Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 614, [2009] 1 F.C.R. 204; *Hitti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 294, 310 F.T.R. 168; **explained:** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; **discussed:** *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **referred to:** *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Canadian Artists' Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *Canada v. Craig*, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; *R. v. Henry*, 2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609; *R. v. Bernard*, [1988] 2 S.C.R. 833; *Queensland v. Commonwealth (1977)*, 139 C.L.R. 585; *Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville*, [1982] 2 S.C.R. 518; *R. v. B. (K.G.)*, [1993] 1 S.C.R. 740; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220; *U.E.S., Local 298 v. Bibault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Dr. Q*

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin

Arrêts examinés : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6; *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 CAF 52; *Al-Ghamdi c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 2007 CF 559; *Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 614, [2009] 1 R.C.F. 204; *Hitti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 294; **arrêts expliqués :** *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; **arrêt analysé :** *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **arrêts mentionnés :** *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *R. c. Henry*, 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609; *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 833; *Queensland c. Commonwealth (1977)*, 139 C.L.R. 585; *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville*, [1982] 2 R.C.S. 518; *R. c. B. (K.G.)*, [1993] 1 R.C.S. 740; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; *U.E.S., Local 298 c. Bibault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S.

v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539; *R. v. Owen*, 2003 SCC 33, [2003] 1 S.C.R. 779; *British Columbia (Workers' Compensation Board) v. Figliola*, 2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422; *Moore v. British Columbia (Education)*, 2012 SCC 61, [2012] 3 S.C.R. 360; *McCormick v. Fasken Martineau DuMoulin LLP*, 2014 SCC 39, [2014] 2 S.C.R. 108; *British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal) v. Fraser Health Authority*, 2016 SCC 25, [2016] 1 S.C.R. 587; *British Columbia Human Rights Tribunal v. Schrenk*, 2017 SCC 62, [2017] 2 S.C.R. 795; *Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadauria*, [1981] 2 S.C.R. 181; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Québec (Procureure générale) v. Montréal (Ville)*, 2016 QCCA 2108, 17 Admin. L.R. (6th) 328; *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311; *Garneau Community League v. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1; *Nova Scotia (Attorney General) v. S&D Smith Central Supplies Limited*, 2019 NSCA 22; *Atlantic Mining NS Corp. (D.D.V. Gold Limited) v. Oakley*, 2019 NSCA 14; *R. v. Robinson*, [1996] 1 S.C.R. 683; *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152; *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *Westcoast Energy Inc. v. Canada (National Energy Board)*, [1998] 1 S.C.R. 322; *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary*, 2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555; *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Commission scolaire de Laval v. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 SCC 8, [2016] 1 S.C.R. 29; *Communications, Energy and* 557; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539; *R. c. Owen*, 2003 CSC 33, [2003] 1 R.C.S. 779; *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422; *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2012 CSC 61, [2012] 3 R.C.S. 360; *McCormick c. Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L./s.r.l.*, 2014 CSC 39, [2014] 2 R.C.S. 108; *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal) c. Fraser Health Authority*, 2016 CSC 25, [2016] 1 R.C.S. 587; *British Columbia Human Rights Tribunal c. Schrenk*, 2017 CSC 62, [2017] 2 R.C.S. 795; *Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadauria*, [1981] 2 R.C.S. 181; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Québec (Procureure générale) c. Montréal (Ville)*, 2016 QCCA 2108, 17 Admin. L.R. (6th) 328; *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174; *Garneau Community League c. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1; *Nova Scotia (Attorney General) c. S&D Smith Central Supplies Limited*, 2019 NSCA 22; *Atlantic Mining NS Corp. (D.D.V. Gold Limited) c. Oakley*, 2019 NSCA 14; *R. c. Robinson*, [1996] 1 R.C.S. 683; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152; *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322; *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555; *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de*

Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd., 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458; *Barreau du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2017 SCC 56, [2017] 2 S.C.R. 488; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Québec (Attorney General)*, 2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185; *Québec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3; *City of Arlington, Texas v. Federal Communications Commission*, 569 U.S. 290 (2013); *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360; *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635; *Domtar Inc. v. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756; *Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, 2001 SCC 4, [2001] 1 S.C.R. 221; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650; *R. v. Shepard*, 2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171; *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364; *Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.*, 2016 SCC 38, [2016] 2 S.C.R. 80; *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 SCC 32, [2018] 2 S.C.R. 293; *Komolafe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267; *Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135; *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 750, 27 Imm. L.R. (4th) 151; *Wright v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Sangmo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 17; *Blas v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 629, 26 Imm. L.R. (4th) 92; *Reid v. Criminal Injuries Compensation Board*, 2015 ONSC 6578; *Lloyd v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 115, 2016 D.T.C. 5051; *Taman v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 1, [2017] 3 F.C.R. 520; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Canada (Attorney General) v. Almon* *l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8, [2016] 1 R.C.S. 29; *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458; *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2017 CSC 56, [2017] 2 R.C.S. 488; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3; *City of Arlington, Texas c. Federal Communications Commission*, 569 U.S. 290 (2013); *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756; *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, 2001 CSC 4, [2001] 1 R.C.S. 221; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650; *R. c. Shepard*, 2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117; *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364; *Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.*, 2016 CSC 38, [2016] 2 R.C.S. 80; *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293; *Komolafe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 431; *Petro-Canada c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135; *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 750; *Wright c. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Sangmo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2016 CF 17; *Blas c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 629; *Reid c. Criminal Injuries Compensation Board*, 2015 ONSC 6578; *Lloyd c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 115; *Taman c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 1, [2017] 3 R.C.F. 520; *Roncarelli c. Duplessis*,

Equipment Limited, 2010 FCA 193, [2011] 4 F.C.R. 203; *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *R. v. Appulonappa*, 2015 SCC 59, [2015] 3 S.C.R. 754; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405; *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84; *D’Errico v. Canada (Attorney General)*, 2014 FCA 95, 459 N.R. 167; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202; *Renaud v. Quebec (Commission des affaires sociales)*, [1999] 3 S.C.R. 855; *Groia v. Law Society of Upper Canada*, 2018 SCC 27, [2018] 1 S.C.R. 772; *Sharif v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 205, 50 C.R. (7th) 1; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Canadian Food Inspection Agency*, 2017 FCA 45, 411 D.L.R. (4th) 175; *Gehl v. Canada (Attorney General)*, 2017 ONCA 319, 138 O.R. (3d) 52; *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6; *GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.*, 2005 SCC 46, [2005] 2 S.C.R. 401; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704; *India v. Badesha*, 2017 SCC 44, [2017] 2 S.C.R. 127; *Office of the Children’s Lawyer v. Balev*, 2018 SCC 16, [2018] 1 S.C.R. 398; *Benner v. Canada (Secretary of State)*, [1997] 1 S.C.R. 358; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391; *Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279.

By Abella and Karakatsanis JJ.

Considered: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.*, 2016 SCC 38, [2016] 2 S.C.R. 80; *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019); **discussed:** *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **referred to:** *Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267; *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425; *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756; *Canada*

[1959] R.C.S. 121; *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427; *Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited*, 2010 CAF 193, [2011] 4 R.C.F. 203; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *R. c. Appulonappa*, 2015 CSC 59, [2015] 3 R.C.S. 754; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84; *D’Errico c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Renaud c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1999] 3 R.C.S. 855; *Groia c. Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 27, [2018] 1 R.C.S. 772; *Sharif c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 205; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Agence canadienne d’inspection des aliments*, 2017 CAF 45; *Gehl c. Canada (Attorney General)*, 2017 ONCA 319, 138 O.R. (3d) 52; *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6; *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.*, 2005 CSC 46, [2005] 2 R.C.S. 401; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704; *Inde c. Badesha*, 2017 CSC 44, [2017] 2 R.C.S. 127; *Bureau de l’avocat des enfants c. Balev*, 2018 CSC 16, [2018] 1 R.C.S. 398; *Benner c. Canada (Secrétaire d’État)*, [1997] 1 R.C.S. 358; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391; *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279.

Citée par les juges Abella et Karakatsanis

Arrêts examinés : *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Anisminic Ltd. c. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.*, 2016 CSC 38, [2016] 2 R.C.S. 80; *Kisor c. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019); **arrêt analysé :** *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **arrêts mentionnés :** *Rasanen c. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425; *Bell*

(Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada, [1991] 1 S.C.R. 614; National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal), [1990] 2 S.C.R. 1324; Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General), 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230; Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles), [1993] 2 S.C.R. 756; U.E.S., Local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048; United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd., [1993] 2 S.C.R. 316; Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc., [1997] 1 S.C.R. 748; Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers), [1994] 2 S.C.R. 557; Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission), [1989] 1 S.C.R. 1722; Law Society of New Brunswick v. Ryan, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; Cartaway Resources Corp. (Re), 2004 SCC 26, [2004] 1 S.C.R. 672; Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc., 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; R. v. Conway, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765; McLean v. British Columbia (Securities Commission), 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City), 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd., 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications, 2009 SCC 40, [2009] 2 S.C.R. 764; Smith v. Alliance Pipeline Ltd., 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission), 2015 SCC 45, [2015] 3 S.C.R. 219; Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General), 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226; Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324, 2003 SCC 42, [2003] 2 S.C.R. 157; Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board), 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; Doré v. Barreau du Québec, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616; Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd., 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; Hryniak v. Mauldin, 2014 SCC 7, [2014] 1 S.C.R. 87; Housen v. Nikolaisen, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; Crevier v. Attorney General of Quebec, [1981] 2 S.C.R. 220; Bell Canada v. Canada (Attorney General), 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845; Canada v. Craig, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489; Kimble v. Marvel Entertainment, LLC, 135 S. Ct. 2401

c. Ontario Human Rights Commission, [1971] R.C.S. 756; Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada, [1991] 1 R.C.S. 614; National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations), [1990] 2 R.C.S. 1324; 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; Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général), 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230; Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles), [1993] 2 R.C.S. 756; U.E.S., Local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048; Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd., [1993] 2 R.C.S. 316; Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., [1997] 1 R.C.S. 748; Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers), [1994] 2 R.C.S. 557; Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 1 R.C.S. 1722; Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; Cartaway Resources Corp. (Re), 2004 CSC 26, [2004] 1 R.C.S. 672; Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc., 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; R. c. Conway, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765; McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission), 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville), 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd., 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales, 2009 CSC 40, [2009] 2 R.C.S. 764; Smith c. Alliance Pipeline Ltd., 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission), 2015 CSC 45, [2015] 3 R.C.S. 219; Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général), 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; Parry Sound (District), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324, 2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157; Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor), 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; Doré c. Barreau du Québec, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616; Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; Hryniak c. Mauldin, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87; Housen c. Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; Crevier c. Procureur général du Québec, [1981] 2 R.C.S. 220; Bell Canada c. Canada (Procureur général), 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845;

(2015); *Halliburton Co. v. Erica P. John Fund, Inc.*, 573 U.S. 258 (2014); *Fitzleet Estates Ltd. v. Cherry* (1977), 51 T.C. 708; *R. v. Taylor*, [2016] UKSC 5, [2016] 4 All E.R. 617; *Willers v. Joyce* (No. 2), [2016] UKSC 44, [2017] 2 All E.R. 383; *Knauer v. Ministry of Justice*, [2016] UKSC 9, [2016] 4 All E.R. 897; *Couch v. Attorney-General* (No. 2), [2010] NZSC 27, [2010] 3 N.Z.L.R. 149; *Lee v. New South Wales Crime Commission*, [2013] HCA 39, 302 A.L.R. 363; *Camps Bay Ratepayers' and Residents' Association v. Harrison*, [2010] ZACC 19, 2011 (4) S.A. 42; *Buffalo City Metropolitan Municipality v. Asla Construction (Pty) Ltd.*, [2019] ZACC 15, 2019 (4) S.A. 331; *Payne v. Tennessee*, 501 U.S. 808 (1991); *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101; *R. v. Bernard*, [1988] 2 S.C.R. 833; *Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville*, [1982] 2 S.C.R. 518; *Michigan v. Bay Mills Indian Community*, 572 U.S. 782 (2014); *Plourde v. Wal-Mart Canada Corp.*, 2009 SCC 54, [2009] 3 S.C.R. 465; *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey, Governor of Pennsylvania*, 505 U.S. 833 (1992); *Florida Department of Health and Rehabilitative Services v. Florida Nursing Home Association*, 450 U.S. 147 (1981); *Knick v. Township of Scott, Pennsylvania*, 139 S. Ct. 2162 (2019); *Committee for the Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)*, 2001 SCC 37, [2001] 2 S.C.R. 132; *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec v. Proprio Direct inc.*, 2008 SCC 32, [2008] 2 S.C.R. 195; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3; *Nishi v. Rascal Trucking Ltd.*, 2013 SCC 33, [2013] 2 S.C.R. 438; *R. v. Henry*, 2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609; *Binus v. The Queen*, [1967] S.C.R. 594; *Bilski v. Kappos, Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director, Patent and Trademark Office*, 561 U.S. 593 (2010); *Bowles, Price Administrator v. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410 (1945); *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997); *Baker v. Campbell* (1983), 153 C.L.R. 52; *R. v. Jordan*, 2016 SCC 27, [2016] 1 S.C.R. 631; *H.L. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 25, [2005] 1 S.C.R. 401; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84; *Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*, 2002 SCC 76, [2002] 4 S.C.R. 45; *R. v. Salituro*, [1991] 3 S.C.R. 654; *Friedmann Equity Developments Inc. v. Final Note Ltd.*, 2000 SCC 34, [2000] 1 S.C.R. 842; *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456; *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *Volvo Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489; *Kimble c. Marvel Entertainment, LLC*, 135 S. Ct. 2401 (2015); *Halliburton Co. c. Erica P. John Fund, Inc.*, 573 U.S. 258 (2014); *Fitzleet Estates Ltd. c. Cherry* (1977), 51 T.C. 708; *R. c. Taylor*, [2016] UKSC 5, [2016] 4 All E.R. 617; *Willers c. Joyce* (No. 2), [2016] UKSC 44, [2017] 2 All E.R. 383; *Knauer c. Ministry of Justice*, [2016] UKSC 9, [2016] 4 All E.R. 897; *Couch c. Attorney-General* (No. 2), [2010] NZSC 27, [2010] 3 N.Z.L.R. 149; *Lee c. New South Wales Crime Commission*, [2013] HCA 39, 302 A.L.R. 363; *Camps Bay Ratepayers' and Residents' Association c. Harrison*, [2010] ZACC 19, 2011 (4) S.A. 42; *Buffalo City Metropolitan Municipality c. Asla Construction (Pty) Ltd.*, [2019] ZACC 15, 2019 (4) S.A. 331; *Payne c. Tennessee*, 501 U.S. 808 (1991); *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101; *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 833; *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville*, [1982] 2 R.C.S. 518; *Michigan c. Bay Mills Indian Community*, 572 U.S. 782 (2014); *Plourde c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2009 CSC 54, [2009] 3 R.C.S. 465; *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania c. Casey, Governor of Pennsylvania*, 505 U.S. 833 (1992); *Florida Department of Health and Rehabilitative Services c. Florida Nursing Home Association*, 450 U.S. 147 (1981); *Knick c. Township of Scott, Pennsylvania*, 139 S. Ct. 2162 (2019); *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, 2001 CSC 37, [2001] 2 R.C.S. 132; *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct inc.*, 2008 CSC 32, [2008] 2 R.C.S. 195; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3; *Nishi c. Rascal Trucking Ltd.*, 2013 CSC 33, [2013] 2 R.C.S. 438; *R. c. Henry*, 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609; *Binus c. The Queen*, [1967] R.C.S. 594; *Bilski c. Kappos, Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director, Patent and Trademark Office*, 561 U.S. 593 (2010); *Bowles, Price Administrator c. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410 (1945); *Auer c. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997); *Baker c. Campbell* (1983), 153 C.L.R. 52; *R. c. Jordan*, 2016 CSC 27, [2016] 1 R.C.S. 631; *H.L. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 25, [2005] 1 R.C.S. 401; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84; *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, 2002 CSC 76, [2002] 4 R.C.S. 45; *R. c. Salituro*, [1991] 3 R.C.S. 654; *Friedmann Equity Developments Inc. c. Final Note Ltd.*, 2000 CSC 34, [2000] 1 R.C.S. 842; *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456; *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier*

Canada Ltd. v. U.A.W., Local 720, [1980] 1 S.C.R. 178; *Mason v. Minister of Citizenship and Immigration*, 2019 FC 1251; *Williams Lake Indian Band v. Canada (Aboriginal Affairs and Northern Development)*, 2018 SCC 4, [2018] 1 S.C.R. 83; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *May v. Ferndale Institution*, 2005 SCC 82, [2005] 3 S.C.R. 809; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405; *Service Employees' International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 S.C.R. 382; *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 SCC 32, [2018] 2 S.C.R. 293; *Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539; *Greco v. Holy See (State of the Vatican City)*, [1999] O.J. No. 2467 (QL); *R. v. Bonadie* (1996), 109 C.C.C. (3d) 356; *Al-Ghamdi v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)*, 2007 FC 559, 64 Imm. L.R. (3d) 67.

Statutes and Regulations Cited

Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, c. 45, ss. 58, 59.
An Act mainly to promote the efficiency of penal justice and to establish the terms governing the intervention of the Court of Québec with respect to applications for appeal, Bill 32, 1st Sess., 42nd Leg., Quebec, 2019.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 1.
Canadian Citizenship Act, R.S.C. 1970, c. C-19, s. 5(3).
Citizenship Act, R.S.C. 1985, c. C-29, ss. 3, 10, 22.1 to 22.4.
Citizenship Regulations, SOR/93-246, s. 26.

Irving, Ltée, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Volvo Canada Ltd. c. T.U.A., local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178; *Mason c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2019 CF 1251; *Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et du Développement du Nord)*, 2018 CSC 4, [2018] 1 R.C.S. 83; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, [2005] 3 R.C.S. 809; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *Union internationale des employés des services, local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6; *Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2012 CSC 29, [2012] 2 R.C.S. 108; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293; *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Greco c. Holy See (State of the Vatican City)*, [1999] O.J. No. 2467 (QL); *R. c. Bonadie* (1996), 109 C.C.C. (3d) 356; *Al-Ghamdi c. Canada (Affaires étrangères et Commerce international Canada)*, 2007 CF 559.

Lois et règlements cités

Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, c. 45, art. 58, 59.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 1.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, art. 32.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 96.
Loi constitutionnelle de 1982, art. 35.
Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 35(1).
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, c. 27, art. 35 à 37.
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. 1985, c. C-29, art. 3, 10, 22.1 à 22.4.

Constitution Act, 1867, s. 96.
Constitution Act, 1982, s. 35.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 18 to 18.2, 18.4, 27, 28.
Foreign Missions and International Organizations Act, S.C. 1991, c. 41, ss. 3, 4, Schs. I, II, arts. 1, 41, 43, 49, 53.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 32.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 35 to 37.
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 35(1).
Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M-26, s. 470.
Ontario Human Rights Code, 1961-62, S.O. 1961-62, c. 93, s. 3.

Treaties and Other International Instruments

Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, concerning Acquisition of Nationality, 500 U.N.T.S. 223, art. II.
Vienna Convention on Consular Relations, Can. T.S. 1974 No. 25.
Vienna Convention on Diplomatic Relations, Can. T.S. 1966 No. 29.

Authors Cited

Arthurs, H. W. “Protection against Judicial Review” (1983), 43 *R. du B.* 277.
 Barak, Aharon. “Overruling Precedent” (1986), 21 *Is.L.R.* 269.
 Biddulph, Michelle. “Rethinking the Ramifications of Reasonableness Review: *Stare Decisis* and Reasonableness Review on Questions of Law” (2018), 56 *Alta. L.R.* 119.
 Bingham, Tom. *The Rule of Law*. London: Allen Lane, 2010.
 Brouwer, Andrew. *Statelessness in Canadian Context: A Discussion Paper*, July 2003 (online: <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/40629ffc7/statelessness-canadian-context-discussion-paper.html>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC65_1_eng.pdf).
 Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 3. Toronto: Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated December 2018, release 4).
 Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.
 Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, Respecting Bill C-20*,

Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R.C. 1970, c. C-19, art. 5(3).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7, art. 18 à 18.2, 18.4, 27, 28.
Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales, L.C. 1991, c. 41, art. 3, 4, ann. I, II, art. 1, 41, 43, 49, 53.
Loi visant principalement à favoriser l’efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d’intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel, projet de loi 32, 1^{re} sess., 42^e lég., Québec, 2019.
Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M-26, art. 470.
Ontario Human Rights Code, 1961-62, S.O. 1961-62, c. 93, art. 3.
Règlement sur la citoyenneté, DORS/93-246, art. 26.

Traité et autres instruments internationaux

Convention de Vienne sur les relations consulaires, R.T. Can. 1974 n° 25.
Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, R.T. Can. 1966 n° 29.
Protocole de signature facultative à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, concernant l’acquisition de la nationalité, 500 R.T.N.U. 223, art. II.

Doctrine et autres documents cités

Arthurs, H. W. « Protection against Judicial Review » (1983), 43 *R. du B.* 277.
 Barak, Aharon. « Overruling Precedent » (1986), 21 *Is.L.R.* 269.
 Biddulph, Michelle. « Rethinking the Ramifications of Reasonableness Review : *Stare Decisis* and Reasonableness Review on Questions of Law » (2018), 56 *Alta. L.R.* 119.
 Bingham, Tom. *The Rule of Law*, London, Allen Lane, 2010.
 Brouwer, Andrew. *Statelessness in Canadian Context : A Discussion Paper*, juillet 2003 (en ligne : <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/40629ffc7/statelessness-canadian-context-discussion-paper.html>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC65_1_eng.pdf).
 Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 3, Toronto, Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated December 2018, release 4).
 Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*, 5th ed., Oxford, Clarendon Press, 1998.
 Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Radiodiffusion, des films et de l’assistance aux arts, concernant Bill C-20*,

- An Act respecting citizenship*, No. 34, 1st Sess., 30th Parl., February 24, 1976, 34:23.
- Coady, Jonathan M. “The Time Has Come: Standard of Review in Canadian Administrative Law” (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 87.
- Cohen-Eliya, Moshe, and Iddo Porat. “Proportionality and Justification” (2014), 64 *U.T.L.J.* 458.
- Cromwell, Thomas A. “What I Think I’ve Learned About Administrative Law” (2017), 30 *C.J.A.L.P.* 307.
- Daly, Paul. “Deference on Questions of Law” (2011), 74 *Mod. L. Rev.* 694.
- Daly, Paul. “Unreasonable Interpretations of Law” (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 233.
- Daly, Paul. “Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness” (2016), 62 *McGill L.J.* 527.
- Daly, Paul. “The Signal and the Noise in Administrative Law” (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 67.
- DeMarco, Jerry V. “Seeking Simplicity in Canada’s Complex World of Judicial Review” (2019), 32 *C.J.A.L.P.* 67.
- Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: Macmillan, 1959.
- Duxbury, Neil. *The Nature and Authority of Precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Dyzenhaus, David. “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart, 1997, 279.
- Dyzenhaus, David. “Dignity in Administrative Law: Judicial Deference in a Culture of Justification” (2012), 17 *Rev. Const. Stud.* 87.
- Evans, John M. “Standards of Review in Administrative Law” (2013), 26 *C.J.A.L.P.* 67.
- Evans, John M. “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 *C.J.A.L.P.* 101.
- Frankfurter, Felix. “Some Reflections on the Reading of Statutes” (1947), 47 *Colum. L. Rev.* 527.
- Garner, Bryan A., et al. *The Law of Judicial Precedent*. St. Paul, Minn.: Thomson Reuters, 2016.
- Gerhardt, Michael J. *The Power of Precedent*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Grant, Angus, and Lorne Sossin. “Fairness in Context: Achieving Fairness Through Access to Administrative Justice”, in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 3rd ed. Toronto: Emond, 2018, 341.
- Green, Andrew. “Can There Be Too Much Context in Administrative Law? Setting the Standard of Review in Canadian Administrative Law” (2014), 47 *U.B.C. L. Rev.* 443.
- Loi concernant la citoyenneté*, n° 34, 1^{re} sess., 30^e lég., 24 février 1976, 34:23-34:24.
- Coady, Jonathan M. « The Time Has Come : Standard of Review in Canadian Administrative Law » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 87.
- Cohen-Eliya, Moshe, and Iddo Porat. « Proportionality and Justification » (2014), 64 *U.T.L.J.* 458.
- Cromwell, Thomas A. « What I Think I’ve Learned About Administrative Law » (2017), 30 *R.C.D.A.P.* 307.
- Daly, Paul. « Deference on Questions of Law » (2011), 74 *Mod. L. Rev.* 694.
- Daly, Paul. « Unreasonable Interpretations of Law » (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 233.
- Daly, Paul. « Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness » (2016), 62 *R.D. McGill* 527.
- Daly, Paul. « The Signal and the Noise in Administrative Law » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 67.
- DeMarco, Jerry V. « Seeking Simplicity in Canada’s Complex World of Judicial Review » (2019), 32 *R.C.D.A.P.* 67.
- Dicey, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., London, Macmillan, 1959.
- Duxbury, Neil. *The Nature and Authority of Precedent*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Dyzenhaus, David. « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart, 1997, 279.
- Dyzenhaus, David. « Dignity in Administrative Law : Judicial Deference in a Culture of Justification » (2012), 17 *R. études const.* 87.
- Evans, John M. « Standards of Review in Administrative Law » (2013), 26 *R.C.D.A.P.* 67.
- Evans, John M. « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101.
- Frankfurter, Felix. « Some Reflections on the Reading of Statutes » (1947), 47 *Colum. L. Rev.* 527.
- Garner, Bryan A., et al. *The Law of Judicial Precedent*, St. Paul (Minn.), Thomson Reuters, 2016.
- Gerhardt, Michael J. *The Power of Precedent*, New York, Oxford University Press, 2008.
- Grant, Angus, and Lorne Sossin. « Fairness in Context : Achieving Fairness Through Access to Administrative Justice », in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 3rd ed., Toronto, Emond, 2018, 341.
- Green, Andrew. « Can There Be Too Much Context in Administrative Law? Setting the Standard of Review in Canadian Administrative Law » (2014), 47 *U.B.C. L. Rev.* 443.

- Hall, Geoff R. “Two Unsettled Questions in the Law of Contractual Interpretation: A Call to the Supreme Court of Canada” (2011), 50 *Can. Bus. L.J.* 434.
- Iacobucci, Frank. “Articulating a Rational Standard of Review Doctrine: A Tribute to John Willis” (2002), 27 *Queen’s L.J.* 859.
- Laskin, Bora. “Collective Bargaining in Ontario: A New Legislative Approach” (1943), 21 *Can. Bar Rev.* 684.
- Lewans, Matthew. *Administrative Law and Judicial Deference*. Portland, Or.: Hart Publishing, 2016.
- Lewans, Matthew. “Renovating Judicial Review” (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 109.
- Macdonald, R. A. “Absence of Jurisdiction: A Perspective” (1983), 43 *R. du B.* 307.
- Macdonald, Roderick A., and David Lametti. “Reasons for Decision in Administrative Law” (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123.
- Macklin, Audrey. “Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien” (2014), 40 *Queen’s L.J.* 1.
- Macklin, Audrey. “Standard of Review: Back to the Future?”, in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 3rd ed. Toronto: Emond, 2018, 381.
- Madden, Mike. “Conquering the Common Law Hydra: A Probably Correct and Reasonable Overview of Current Standards of Appellate and Judicial Review” (2010), 36 *Adv. Q.* 269.
- Makela, Finn. “Acquired Expertise of Administrative Tribunals and the Standard of Judicial Review: The Case of Grievance Arbitrators and Human Rights Law” (2013), 17 *C.L.E.L.J.* 345.
- McLachlin, Beverley. “The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law” (1998), 12 *C.J.A.L.P.* 171.
- McLachlin, Beverley. *Administrative Tribunals and the Courts: An Evolutionary Relationship*, May 27, 2013 (online: <https://www.scc-csc.ca/judges-juges/spe-dis/bm-2013-05-27-eng.aspx>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC65_2_eng.pdf).
- McLachlin, Beverley. “‘Administrative Law is Not for Sissies’: Finding a Path Through the Thicket” (2016), 29 *C.J.A.L.P.* 127.
- McLachlin, Beverley. “The Role of the Supreme Court of Canada in Shaping the Common Law”, in Paul Daly, ed., *Apex Courts and the Common Law*. Toronto: University of Toronto Press, 2019, 25.
- Morissette, Yves-Marie. “What is a ‘reasonable decision’?” (2018), 31 *C.J.A.L.P.* 225.
- Mullan, David. “Unresolved Issues on Standard of Review in Canadian Judicial Review of Administrative Action — The Top Fifteen!” (2013), 42 *Adv. Q.* 1.
- Hall, Geoff R. « Two Unsettled Questions in the Law of Contractual Interpretation : A Call to the Supreme Court of Canada » (2011), 50 *Rev. can. dr. comm.* 434.
- Iacobucci, Frank. « Articulating a Rational Standard of Review Doctrine : A Tribute to John Willis » (2002), 27 *Queen’s L.J.* 859.
- Laskin, Bora. « Collective Bargaining in Ontario : A New Legislative Approach » (1943), 21 *R. du B. can.* 684.
- Lewans, Matthew. *Administrative Law and Judicial Deference*, Portland (Or.), Hart Publishing, 2016.
- Lewans, Matthew. « Renovating Judicial Review » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 109.
- Macdonald, R. A. « Absence of Jurisdiction : A Perspective » (1983), 43 *R. du B.* 307.
- Macdonald, Roderick A., and David Lametti. « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123.
- Macklin, Audrey. « Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien » (2014), 40 *Queen’s L.J.* 1.
- Macklin, Audrey. « Standard of Review : Back to the Future? », in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 3rd ed., Toronto, Emond, 2018, 381.
- Madden, Mike. « Conquering the Common Law Hydra : A Probably Correct and Reasonable Overview of Current Standards of Appellate and Judicial Review » (2010), 36 *Adv. Q.* 269.
- Makela, Finn. « Acquired Expertise of Administrative Tribunals and the Standard of Judicial Review : The Case of Grievance Arbitrators and Human Rights Law » (2013), 17 *C.L.E.L.J.* 345.
- McLachlin, Beverley. « The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law » (1998), 12 *R.C.D.A.P.* 171.
- McLachlin, Beverley. *Tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires : une relation en évolution*, 27 mai 2013 (en ligne : <https://www.scc-csc.ca/judges-juges/spe-dis/bm-2013-05-27-fra.aspx>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC65_2_fra.pdf).
- McLachlin, Beverley. « “Administrative Law is Not for Sissies” : Finding a Path Through the Thicket » (2016), 29 *R.C.D.A.P.* 127.
- McLachlin, Beverley. « The Role of the Supreme Court of Canada in Shaping the Common Law », in Paul Daly, ed., *Apex Courts and the Common Law*, Toronto, University of Toronto Press, 2019, 25.
- Morissette, Yves-Marie. « What is a “reasonable decision”? » (2018), 31 *R.C.D.A.P.* 225.
- Mullan, David. « Unresolved Issues on Standard of Review in Canadian Judicial Review of Administrative Action — The Top Fifteen! » (2013), 42 *Adv. Q.* 1.

- Munro, Katherine. "A 'Unique Experiment': The Ontario Labour Court, 1943-1944" (2014), 74 *Labour* 199.
- Pape, Paul J., and John J. Adair. "Unreasonable review: The losing party and the palpable and overriding error standard" (2008), 27 *Adv. J.* 6.
- Perell, Paul M. "The Standard of Appellate Review and The Ironies of *Housen v. Nikolaisen*" (2004), 28 *Adv. Q.* 40.
- Powell, Lewis F., Jr. "Stare Decisis and Judicial Restraint" (1990), 47 *Wash. & Lee L. Rev.* 281.
- Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*, 2nd ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2015.
- Robertson, Joseph T. "Judicial Deference to Administrative Tribunals: A Guide to 60 Years of Supreme Court Jurisprudence" (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 1.
- Robertson, Joseph T. "Identifying the Review Standard: Administrative Deference in a Nutshell" (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 145.
- Robertson, Joseph T. *Administrative Deference: The Canadian Doctrine that Continues to Disappoint*, April 18, 2018 (online: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=025078121121077073088100069023108009116008031085056044126101104009101077075091124065033020049102118033018088023122126069087098105041060022013112086123073102103009066006050071070102011006127090124116080089064120081125100127104100026094125015101089105111&EXT=pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/es0-dce/2019SCC-CSC65_3_eng.pdf).
- Sharpe, Robert J. *Good Judgment: Making Judicial Decisions*. Toronto: University of Toronto Press, 2018.
- Stacey, Jocelyn, and Alice Woolley. "Can Pragmatism Function in Administrative Law?" (2016), 74 *S.C.L.R.* (2d) 211.
- Stack, Kevin M. "Overcoming Dicey in Administrative Law" (2018), 68 *U.T.L.J.* 293.
- Stratas, David. "The Canadian Law of Judicial Review: A Plea for Doctrinal Coherence and Consistency" (2016), 42 *Queen's L.J.* 27.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.
- Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2016.
- Van Harten, Gus, et al. *Administrative Law: Cases, Text, and Materials*, 7th ed. Toronto: Emond, 2015.
- Waldron, Jeremy. "Stare Decisis and the Rule of Law: A Layered Approach" (2012), 111 *Mich. L. Rev.* 1.
- Willes, John A. *The Ontario Labour Court: 1943-1944*. Kingston, Ont.: Industrial Relations Centre, Queen's University, 1979.
- Munro, Katherine. « A "Unique Experiment" : The Ontario Labour Court, 1943-1944 » (2014), 74 *Le travail* 199.
- Pape, Paul J., and John J. Adair. « Unreasonable review : The losing party and the palpable and overriding error standard » (2008), 27 *Adv. J.* 6.
- Perell, Paul M. « The Standard of Appellate Review and The Ironies of *Housen v. Nikolaisen* » (2004), 28 *Adv. Q.* 40.
- Powell, Lewis F., Jr. « *Stare Decisis* and Judicial Restraint » (1990), 47 *Wash. & Lee L. Rev.* 281.
- Régimbald, Guy. *Canadian Administrative Law*, 2nd ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2015.
- Robertson, Joseph T. « Judicial Deference to Administrative Tribunals : A Guide to 60 Years of Supreme Court Jurisprudence » (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 1.
- Robertson, Joseph T. « Identifying the Review Standard : Administrative Deference in a Nutshell » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 145.
- Robertson, Joseph T. *Administrative Deference : The Canadian Doctrine that Continues to Disappoint*, 18 avril 2018 (en ligne : <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=025078121121077073088100069023108009116008031085056044126101104009101077075091124065033020049102118033018088023122126069087098105041060022013112086123073102103009066006050071070102011006127090124116080089064120081125100127104100026094125015101089105111&EXT=pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/es0-dce/2019SCC-CSC65_3_eng.pdf).
- Sharpe, Robert J. *Good Judgment : Making Judicial Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.
- Stacey, Jocelyn, and Alice Woolley. « Can Pragmatism Function in Administrative Law? » (2016), 74 *S.C.L.R.* (2d) 211.
- Stack, Kevin M. « Overcoming Dicey in Administrative Law » (2018), 68 *U.T.L.J.* 293.
- Stratas, David. « The Canadian Law of Judicial Review : A Plea for Doctrinal Coherence and Consistency » (2016), 42 *Queen's L.J.* 27.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.
- Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3rd ed., Toronto, Irwin Law, 2016.
- Van Harten, Gus, et al. *Administrative Law : Cases, Text, and Materials*, 7th ed., Toronto, Emond, 2015.
- Waldron, Jeremy. « *Stare Decisis* and the Rule of Law : A Layered Approach » (2012), 111 *Mich. L. Rev.* 1.
- Willes, John A. *The Ontario Labour Court : 1943-1944*, Kingston (Ont.), Industrial Relations Centre, Queen's University, 1979.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Stratas, Webb and Gleason JJ.A.), 2017 FCA 132, [2018] 3 F.C.R. 75, 52 Imm. L.R. (4th) 1, 30 Admin. L.R. (6th) 1, [2017] F.C.J. No. 638 (QL), 2017 CarswellNat 2791 (WL Can.), setting aside a decision of Bell J., 2015 FC 960, [2016] 2 F.C.R. 39, 38 Imm. L.R. (4th) 110, [2015] F.C.J. No. 981 (QL), 2015 CarswellNat 3740 (WL Can.). Appeal dismissed.

Michael H. Morris, Marianne Zorić and John Provart, for the appellant.

Hadayt Nazami, Barbara Jackman and Sujith Xavier, for the respondent.

Sara Blake and Judie Im, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Stéphane Rochette, for the intervener the Attorney General of Quebec.

J. Gareth Morley and Katie Hamilton, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Kyle McCreary and Johnna Van Parys, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

Jamie Liew, for the intervener the Canadian Council for Refugees.

Karen Andrews, for the intervener the Advocacy Centre for Tenants Ontario - Tenant Duty Counsel Program.

Matthew Britton and Jennifer M. Lynch, for the interveners the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission and the Alberta Securities Commission.

Laura Bowman and Bronwyn Roe, for the intervener Ecojustice Canada Society.

David Corbett and Michelle Alton, for the interveners the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ontario), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Northwest Territories and Nunavut),

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Stratas, Webb et Gleason), 2017 CAF 132, [2018] 3 R.C.F. 75, 52 Imm. L.R. (4th) 1, 30 Admin. L.R. (6th) 1, [2017] A.C.F. n° 638 (QL), 2017 CarswellNat 9490 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Bell, 2015 CF 960, [2016] 2 R.C.F. 39, 38 Imm. L.R. (4th) 110, [2015] A.C.F. n° 981 (QL), 2015 CarswellNat 4747 (WL Can.). Pourvoi rejeté.

Michael H. Morris, Marianne Zorić et John Provart, pour l'appelant.

Hadayt Nazami, Barbara Jackman et Sujith Xavier, pour l'intimé.

Sara Blake et Judie Im, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Stéphane Rochette, pour l'intervenante la procureure générale du Québec.

J. Gareth Morley et Katie Hamilton, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Kyle McCreary et Johnna Van Parys, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Jamie Liew, pour l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés.

Karen Andrews, pour l'intervenant le Centre ontarien de défense des droits des locataires - Programme d'avocats de service en droit du logement.

Matthew Britton et Jennifer M. Lynch, pour les intervenantes la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, British Columbia Securities Commission et Alberta Securities Commission.

Laura Bowman et Bronwyn Roe, pour l'intervenante Ecojustice Canada Society.

David Corbett et Michelle Alton, pour les intervenants le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (Ontario), Workers' Compensation Appeals

the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Nova Scotia), the Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation and the Workers' Compensation Appeals Tribunal (New Brunswick).

Written submissions only by *Gavin R. Cameron* and *Tom Posyniak*, for the intervener the British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation.

Terrence J. O'Sullivan and *Paul Michell*, for the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals.

Written submissions only by *Susan L. Stewart*, *Linda R. Rothstein*, *Michael Fenrick*, *Angela E. Rae* and *Anne Marie Heenan*, for the interveners the National Academy of Arbitrators, the Ontario Labour-Management Arbitrators' Association and Conférence des arbitres du Québec.

Steven Barrett, for the intervener the Canadian Labour Congress.

Written submissions only by *William W. Shores, Q.C.*, and *Kirk N. Lambrecht, Q.C.*, for the intervener the National Association of Pharmacy Regulatory Authorities.

Brendan Van Niejenhuis and *Andrea Gonsalves*, for the intervener Queen's Prison Law Clinic.

Adam Goldenberg, for the intervener Advocates for the Rule of Law.

Toni Schweitzer, for the intervener Parkdale Community Legal Services.

Paul Warchuk and *Francis Lévesque*, for the intervener the Cambridge Comparative Administrative Law Forum.

James Plotkin and *Alyssa Tomkins*, for the intervener the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic.

Tribunal (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le Tribunal d'appel des décisions de la Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse, Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation et le Tribunal d'appel des accidents au travail (Nouveau-Brunswick).

Argumentation écrite seulement par *Gavin R. Cameron* et *Tom Posyniak*, pour l'intervenante British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation.

Terrence J. O'Sullivan et *Paul Michell*, pour l'intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens.

Argumentation écrite seulement par *Susan L. Stewart*, *Linda R. Rothstein*, *Michael Fenrick*, *Angela E. Rae* et *Anne Marie Heenan*, pour les intervenantes National Academy of Arbitrators, Ontario Labour-Management Arbitrators' Association et la Conférence des arbitres du Québec.

Steven Barrett, pour l'intervenant le Congrès du travail du Canada.

Argumentation écrite seulement par *William W. Shores, c.r.*, et *Kirk N. Lambrecht, c.r.*, pour l'intervenante l'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie.

Brendan Van Niejenhuis et *Andrea Gonsalves*, pour l'intervenante Queen's Prison Law Clinic.

Adam Goldenberg, pour l'intervenant Advocates for the Rule of Law.

Toni Schweitzer, pour l'intervenant Parkdale Community Legal Services.

Paul Warchuk et *Francis Lévesque*, pour l'intervenant Cambridge Comparative Administrative Law Forum.

James Plotkin et *Alyssa Tomkins*, pour l'intervenante la Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko.

Guy Régimbald, for the intervener the Canadian Bar Association.

Audrey Macklin and *Anthony Navaneelan*, for the intervener the Canadian Association of Refugee Lawyers.

Written submissions only by *David Cote* and *Subodh Bharati*, for the intervener the Community & Legal Aid Services Programme.

Guillaume Cliche-Rivard and *Peter Shams*, for the intervener Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration.

Nicholas McHaffie, for the intervener the First Nations Child & Family Caring Society of Canada.

Daniel Jutras and *Audrey Boctor*, as *amici curiae*, and *Olga Redko* and *Edward Béchar*d Torres.

The following is the judgment delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE AND MOLDAVER, GASCON, CÔTÉ, BROWN, ROWE AND MARTIN JJ. — This appeal and its companion cases (see *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845), provide this Court with an opportunity to re-examine its approach to judicial review of administrative decisions.

[2] In these reasons, we will address two key aspects of the current administrative law jurisprudence which require reconsideration and clarification. First, we will chart a new course forward for determining the standard of review that applies when a court reviews the merits of an administrative decision. Second, we will provide additional guidance for reviewing courts to follow when conducting reasonableness review. The revised framework will continue to be guided by the principles underlying judicial review that this Court articulated in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190: that judicial review functions to maintain the rule of law while giving effect to legislative intent. We will also affirm the need to develop and

Guy Régimbald, pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

Audrey Macklin et *Anthony Navaneelan*, pour l'intervenante l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés.

Argumentation écrite seulement par *David Cote* et *Subodh Bharati*, pour l'intervenant Community & Legal Aid Services Programme.

Guillaume Cliche-Rivard et *Peter Shams*, pour l'intervenante l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration.

Nicholas McHaffie, pour l'intervenante la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada.

Daniel Jutras et *Audrey Boctor*, en qualité d'*amici curiae*, et *Olga Redko* et *Edward Béchar*d Torres.

Version française du jugement rendu par

[1] LE JUGE EN CHEF ET LES JUGES MOLDAVER, GASCON, CÔTÉ, BROWN, ROWE ET MARTIN — Le présent pourvoi et les pourvois connexes (voir *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845), donnent à la Cour l'occasion de se pencher de nouveau sur sa façon d'aborder le contrôle judiciaire des décisions administratives.

[2] Dans les présents motifs, nous traitons de deux aspects clés de la jurisprudence actuelle en droit administratif qu'il est nécessaire de réexaminer et de clarifier. D'abord, nous traçons la nouvelle voie à suivre pour déterminer la norme de contrôle applicable lorsqu'une cour de justice contrôle une décision administrative au fond. Ensuite, nous donnons des indications additionnelles aux cours de révision qui procèdent au contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Le cadre d'analyse révisé est encore guidé par les principes en matière de contrôle judiciaire qu'a énoncés la Cour dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 : le contrôle judiciaire a pour fonction de préserver la primauté du droit tout en

strengthen a culture of justification in administrative decision making.

[3] We will then address the merits of the case at bar, which relates to an application for judicial review of a decision by the Canadian Registrar of Citizenship concerning Alexander Vavilov, who was born in Canada and whose parents were later revealed to be Russian spies. The Registrar found on the basis of an interpretation of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, R.S.C. 1985, c. C-29, that Mr. Vavilov was not a Canadian citizen and cancelled his certificate of citizenship under s. 26(3) of the *Citizenship Regulations*, SOR/93-246. In our view, the standard of review to be applied to the Registrar's decision is reasonableness, and the Registrar's decision was unreasonable. We would therefore uphold the Federal Court of Appeal's decision to quash it, and would dismiss the Minister of Citizenship and Immigration's appeal.

I. Need for Clarification and Simplification of the Law of Judicial Review

[4] Over the past decades, the law relating to judicial review of administrative decisions in Canada has been characterized by continuously evolving jurisprudence and vigorous academic debate. This area of the law concerns matters which are fundamental to our legal and constitutional order, and seeks to navigate the proper relationship between administrative decision makers, the courts and individuals in our society. In parallel with the law, the role of administrative decision making in Canada has also evolved. Today, the administration of countless public bodies and regulatory regimes has been entrusted to statutory delegates with decision-making power. The number, diversity and importance of the matters that come before such delegates has made administrative decision making one of the principal manifestations of state power in the lives of Canadians.

[5] Given the ubiquity and practical importance of administrative decision making, it is essential

donnant effet à la volonté du législateur. Nous insistons également sur la nécessité de développer et de renforcer une culture de la justification au sein du processus décisionnel administratif.

[3] Nous examinons ensuite le fond de l'affaire en l'espèce, qui porte sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par la greffière de la citoyenneté canadienne concernant M. Alexander Vavilov, né au Canada de parents qui se sont plus tard révélés être des espions russes. Se fondant sur une interprétation de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. 1985, c. C-29, la greffière a conclu que M. Vavilov n'était pas un citoyen canadien et a annulé son certificat de citoyenneté en application du par. 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*, DORS/93-246. Selon nous, la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable et la décision de la greffière était déraisonnable. Nous sommes donc d'avis de confirmer l'arrêt par lequel la Cour d'appel fédérale la casse et de rejeter le pourvoi du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

I. La nécessité de clarifier et de simplifier le droit relatif au contrôle judiciaire

[4] Au cours des dernières décennies, le droit canadien relatif au contrôle judiciaire des décisions administratives a connu une évolution jurisprudentielle continue et donné lieu à un vigoureux débat doctrinal. Ce domaine du droit touche des questions fondamentales pour notre ordre juridique et constitutionnel et tente d'assurer la bonne marche des rapports entre les décideurs administratifs, les cours de justice et les membres de notre société. Parallèlement au droit, le rôle du processus décisionnel administratif au Canada a connu sa propre évolution. Aujourd'hui, l'administration d'innombrables organismes publics et régimes de réglementation est confiée par la loi à des délégués ayant un pouvoir décisionnel. Le nombre, la diversité et l'importance des affaires dont sont saisis ces délégués font du processus décisionnel administratif l'une des principales manifestations du pouvoir de l'État dans la vie de la population canadienne.

[5] Vu l'omniprésence du processus décisionnel administratif et son importance pratique, il est essentiel

that administrative decision makers, those subject to their decisions and courts tasked with reviewing those decisions have clear guidance on how judicial review is to be performed.

[6] In granting leave to appeal in the case at bar and in its companion cases, this Court's leave to appeal judgment made clear that it viewed these appeals as an opportunity to consider the law applicable to the judicial review of administrative decisions as addressed in *Dunsmuir* and subsequent cases. In light of the importance of this issue, the Court appointed two *amici curiae*, invited the parties to devote a substantial portion of their submissions to the standard of review issue, and granted leave to 27 interveners, comprising 4 attorneys general and numerous organizations representing the breadth of the Canadian administrative law landscape. We have, as a result, received a wealth of helpful submissions on this issue. Despite this Court's review of the subject in *Dunsmuir*, some aspects of the law remain challenging. In particular, the submissions presented to the Court have highlighted two aspects of the current framework which need clarification.

[7] The first aspect is the analysis for determining the standard of review. It has become clear that *Dunsmuir*'s promise of simplicity and predictability in this respect has not been fully realized. In *Dunsmuir*, a majority of the Court merged the standards of "patent unreasonableness" and "reasonableness simpliciter" into a single "reasonableness" standard, thus reducing the number of standards of review from three to two: paras. 34-50. It also sought to simplify the analysis for determining the applicable standard of review: paras. 51-64. Since *Dunsmuir*, the jurisprudence has evolved to recognize that reasonableness will be the applicable standard for most categories of questions on judicial review, including, presumptively, when a decision maker interprets its enabling statute: see, e.g., *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at para. 46; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at para. 55; *Canadian*

que les décideurs administratifs, les personnes visées par leurs décisions et les tribunaux chargés de contrôler ces décisions disposent d'indications claires sur la façon dont le contrôle judiciaire doit être exercé.

[6] Dans son jugement qui accorde l'autorisation de pourvoi dans la présente affaire et les affaires connexes, la Cour a clairement indiqué qu'elle considère les présents pourvois comme une occasion de se pencher sur le droit applicable au contrôle judiciaire des décisions administratives tel que traité dans l'arrêt *Dunsmuir* et les arrêts subséquents. Vu l'importance de cet enjeu, la Cour a nommé deux *amici curiae*, invité les parties à consacrer une bonne partie de leurs arguments à la question de la norme de contrôle et accordé l'autorisation d'intervenir à 27 intervenants, dont 4 procureurs généraux et de nombreuses organisations représentatives de tout l'éventail du droit administratif canadien. Nous avons en conséquence reçu une grande quantité d'observations utiles sur ce sujet. Bien que la Cour ait examiné la question dans l'arrêt *Dunsmuir*, certains aspects du droit demeurent épineux. Les observations présentées à la Cour ont mis en relief deux aspects du cadre d'analyse actuel qu'il est nécessaire de clarifier.

[7] Le premier aspect concerne l'analyse visant à déterminer la norme de contrôle applicable. Il est devenu évident que la promesse de simplicité et de prévisibilité formulée à cet égard dans l'arrêt *Dunsmuir* ne s'est pas pleinement réalisée. Dans l'arrêt *Dunsmuir*, les juges majoritaires de la Cour ont fusionné la norme de la décision « manifestement déraisonnable » et la norme de la décision « raisonnable simpliciter » en une seule norme de la décision « raisonnable », en ramenant ainsi les normes de contrôle de trois à deux : par. 34-50. En outre, la Cour a voulu simplifier l'analyse relative à la norme de contrôle : par. 51-64. Depuis cet arrêt, la jurisprudence a évolué et reconnaît dorénavant que la norme de la décision raisonnable est la norme qui s'applique à la plupart des catégories de questions qui se posent dans le cadre d'un contrôle judiciaire; notamment, son application se présume lorsque le décideur interprète sa loi habilitante : voir, p. ex., *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*,

Artists' Representation v. National Gallery of Canada, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197, at para. 13; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paras. 26 and 28; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 25; *Dunsmuir*, at para. 54. The Court has indicated that this presumption may be rebutted by showing the issue on review falls within a category of questions attracting correctness review: see *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 22. It may also be rebutted by showing that the context indicates that the legislature intended the standard of review to be correctness: *McLean*, at para. 22; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 32; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230 (“CHRC”), at paras. 45-46. However, uncertainty about when the contextual analysis remains appropriate and debate surrounding the scope of the correctness categories have sometimes caused confusion and made the analysis unwieldy: see, e.g., P. Daly, “Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness” (2016), 62 *McGill L.J.* 527.

[8] In addition, this analysis has in some respects departed from the theoretical foundations underpinning judicial review. While the application of the reasonableness standard is grounded, in part, in the necessity of avoiding “undue interference” in the face of the legislature’s intention to leave certain questions with administrative bodies rather than with the courts (see *Dunsmuir*, at para. 27), that standard has come to be routinely applied even where the legislature has provided for a different institutional structure through a statutory appeal mechanism.

2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 46; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 55; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197, par. 13; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26 et 28; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 25; *Dunsmuir*, par. 54. La Cour a par ailleurs précisé que cette présomption peut être réfutée en établissant que la question sous examen appartient à une catégorie de questions qui sont assujetties à la norme de la décision correcte : voir *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 22. Elle peut aussi être réfutée en établissant que, d’après le contexte, le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision correcte : *McLean*, par. 22; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 32; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230 (« CDDP »), par. 45-46. Cependant, l’incertitude quant à savoir dans quel cas l’analyse contextuelle demeure indiquée, ainsi que le débat sur la portée des catégories de questions auxquelles s’applique la norme de la décision correcte ont parfois semé la confusion et compliqué l’analyse : voir, p. ex., P. Daly, « Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness » (2016), 62 *R.D. McGill* 527.

[8] En outre, cette analyse s’est à certains égards écartée des fondements théoriques du contrôle judiciaire. Si l’application de la norme de la décision raisonnable est fondée en partie sur la nécessité pour les cours de justice d’éviter « toute immixtion injustifiée » compte tenu de la volonté du législateur de laisser aux organismes administratifs, plutôt qu’à elles, le soin de trancher certaines questions (voir *Dunsmuir*, par. 27), son application générale s’est imposée même lorsque le législateur a instauré un régime institutionnel différent en créant un mécanisme d’appel par voie législative.

[9] The uncertainty that has followed *Dunsmuir* has been highlighted by judicial and academic criticism, litigants who have come before this Court, and organizations that represent Canadians who interact with administrative decision makers. These are not light critiques or theoretical challenges. They go to the core of the coherence of our administrative law jurisprudence and to the practical implications of this lack of coherence. This Court, too, has taken note. In *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at para. 19, Abella J. expressed the need to “simplify the standard of review labyrinth we currently find ourselves in” and offered suggestions with a view to beginning a necessary conversation on the way forward. It is in this context that the Court decided to grant leave to hear this case and the companion cases jointly.

[10] This process has led us to conclude that a reconsideration of this Court’s approach is necessary in order to bring greater coherence and predictability to this area of law. We have therefore adopted a revised framework for determining the standard of review where a court reviews the merits of an administrative decision. The analysis begins with a presumption that reasonableness is the applicable standard in all cases. Reviewing courts should derogate from this presumption only where required by a clear indication of legislative intent or by the rule of law.

[11] The second aspect is the need for better guidance from this Court on the proper application of the reasonableness standard. The Court has heard concerns that reasonableness review is sometimes perceived as advancing a two-tiered justice system in which those subject to administrative decisions are entitled only to an outcome somewhere between “good enough” and “not quite wrong”. These concerns have been echoed by some members of the legal profession, civil society organizations and legal clinics. The Court has an obligation to take these perspectives seriously and to ensure that the framework it adopts accommodates all types of administrative

[9] L’incertitude qui a suivi l’arrêt *Dunsmuir* a été mise en évidence par des critiques judiciaires et doctrinales, des plaideurs qui ont comparu devant notre Cour et des organisations représentant des Canadiens et des Canadiennes qui interagissent avec des décideurs administratifs. Il ne s’agit pas de critiques sans importance ou de difficultés théoriques. Ces critiques touchent au cœur de la cohérence de notre jurisprudence en droit administratif et aux ramifications pratiques de ce manque de cohérence. Notre Cour en a pris note elle aussi. Dans l’arrêt *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, par. 19, la juge Abella a exprimé le besoin de « simplifier le labyrinthe actuel de la norme de contrôle applicable » et a donné des suggestions dans le but d’amorcer un dialogue nécessaire sur la voie à suivre. C’est dans ce contexte que la Cour a décidé d’accorder l’autorisation d’appel pour instruire ensemble la présente affaire et les affaires connexes.

[10] Ce cheminement nous amène à conclure qu’il est nécessaire de revoir l’approche de la Cour afin d’apporter une cohérence et une prévisibilité accrues à ce domaine du droit. Nous adoptons donc un cadre d’analyse révisé permettant de déterminer la norme de contrôle applicable lorsqu’une cour de justice se penche sur le fond d’une décision administrative. Ce cadre d’analyse repose sur la présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable dans tous les cas. Les cours de révision ne devraient déroger à cette présomption que lorsqu’une indication claire de l’intention du législateur ou la primauté du droit l’exige.

[11] Le deuxième aspect concerne la nécessité d’indications plus précises de la Cour sur l’application appropriée de la norme de contrôle de la décision raisonnable. La Cour a entendu les préoccupations exprimées au sujet de la norme de la décision raisonnable qui est parfois perçue comme favorisant un système de justice à deux vitesses où les personnes visées par des décisions administratives n’ont droit qu’à un résultat se situant entre une solution « assez bonne » et une solution « pas trop mauvaise ». Ces préoccupations ont été reprises par des membres de la profession juridique, des organisations de la société civile et des cliniques juridiques. La Cour se

decision making, in areas that range from immigration, prison administration and social security entitlements to labour relations, securities regulation and energy policy.

[12] These concerns regarding the application of the reasonableness standard speak to the need for this Court to more clearly articulate what that standard entails and how it should be applied in practice. Reasonableness review is methodologically distinct from correctness review. It is informed by the need to respect the legislature's choice to delegate decision-making authority to the administrative decision maker rather than to the reviewing court. In order to fulfill *Dunsmuir*'s promise to protect "the legality, the reasonableness and the fairness of the administrative process and its outcomes", reasonableness review must entail a sensitive and respectful, but robust, evaluation of administrative decisions: para. 28.

[13] Reasonableness review is an approach meant to ensure that courts intervene in administrative matters only where it is truly necessary to do so in order to safeguard the legality, rationality and fairness of the administrative process. It finds its starting point in the principle of judicial restraint and demonstrates a respect for the distinct role of administrative decision makers. However, it is not a "rubber-stamping" process or a means of sheltering administrative decision makers from accountability. It remains a robust form of review.

[14] On the one hand, courts must recognize the legitimacy and authority of administrative decision makers within their proper spheres and adopt an appropriate posture of respect. On the other hand, administrative decision makers must adopt a culture of justification and demonstrate that their exercise of delegated public power can be "justified to citizens in terms of rationality and fairness": the Rt.

doit de prendre ces points de vue au sérieux et de voir à ce que le cadre d'analyse qu'elle retient s'adapte à tous les types de décisions administratives, qui vont de l'immigration, de l'administration carcérale et des programmes de sécurité sociale aux relations de travail, à la réglementation des valeurs mobilières et à la politique énergétique.

[12] Ces préoccupations sur l'application de la norme de la décision raisonnable témoignent de la nécessité d'expliquer plus clairement ce que signifie cette norme et comment elle devrait être appliquée en pratique. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est méthodologiquement distinct du contrôle selon la norme de la décision correcte. Il tient compte de la nécessité de respecter le choix du législateur de déléguer le pouvoir décisionnel à un décideur administratif plutôt qu'à une cour de révision. Afin de remplir la promesse formulée dans l'arrêt *Dunsmuir* d'assurer « la légalité, la rationalité et l'équité du processus administratif et de la décision rendue », le contrôle selon la norme de la décision raisonnable doit comporter une évaluation sensible et respectueuse, mais aussi rigoureuse, des décisions administratives : par. 28.

[13] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est une approche visant à faire en sorte que les cours de justice interviennent dans les affaires administratives uniquement lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif. Il tire son origine du principe de la retenue judiciaire et témoigne d'un respect envers le rôle distinct des décideurs administratifs. Toutefois, il ne s'agit pas d'une « simple formalité » ni d'un moyen visant à soustraire les décideurs administratifs à leur obligation de rendre des comptes. Ce type de contrôle demeure rigoureux.

[14] D'une part, les cours de justice doivent reconnaître la légitimité et la compétence des décideurs administratifs dans leur propre domaine et adopter une attitude de respect. D'autre part, les décideurs administratifs doivent adhérer à une culture de la justification et démontrer que l'exercice du pouvoir public qui leur est délégué peut être [TRADUCTION] « justifié aux yeux des citoyens et citoyennes sur

Hon. B. McLachlin, “The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law” (1998), 12 *C.J.A.L.P.* 171, at p. 174 (emphasis deleted); see also M. Cohen-Eliya and I. Porat, “Proportionality and Justification” (2014), 64 *U.T.L.J.* 458, at pp. 467-70.

[15] In conducting a reasonableness review, a court must consider the outcome of the administrative decision in light of its underlying rationale in order to ensure that the decision as a whole is transparent, intelligible and justified. What distinguishes reasonableness review from correctness review is that the court conducting a reasonableness review must focus on the decision the administrative decision maker actually made, including the justification offered for it, and not on the conclusion the court itself would have reached in the administrative decision maker’s place.

II. Determining the Applicable Standard of Review

[16] In the following sections, we set out a revised framework for determining the standard of review a court should apply when the merits of an administrative decision are challenged. It starts with a presumption that reasonableness is the applicable standard whenever a court reviews administrative decisions.

[17] The presumption of reasonableness review can be rebutted in two types of situations. The first is where the legislature has indicated that it intends a different standard or set of standards to apply. This will be the case where the legislature explicitly prescribes the applicable standard of review. It will also be the case where the legislature has provided a statutory appeal mechanism from an administrative decision to a court, thereby signalling the legislature’s intent that appellate standards apply when a court reviews the decision. The second situation in which the presumption of reasonableness review will be rebutted is where the rule of law requires that

les plans de la rationalité et de l’équité » : la très honorable B. McLachlin, « The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law » (1998), 12 *R.C.D.A.P.* 171, p. 174 (italique omis); voir également M. Cohen-Eliya et I. Porat, « Proportionality and Justification » (2014), 64 *U.T.L.J.* 458, p. 467-470.

[15] Lorsqu’elle effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision doit tenir compte du résultat de la décision administrative eu égard au raisonnement sous-jacent à celle-ci afin de s’assurer que la décision dans son ensemble est transparente, intelligible et justifiée. Ce qui distingue le contrôle selon la norme de la décision raisonnable du contrôle selon la norme de la décision correcte tient au fait que la cour de justice effectuant le premier type de contrôle doit centrer son attention sur la décision même qu’a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle elle serait parvenue à la place du décideur administratif.

II. La détermination de la norme de contrôle applicable

[16] Dans les sections qui suivent, nous exposons un cadre d’analyse révisé permettant à une cour de justice de déterminer la norme de contrôle applicable en cas de contestation qui porte sur le fond d’une décision administrative. Ce cadre d’analyse repose sur la présomption voulant que la norme de la décision raisonnable soit la norme applicable chaque fois qu’une cour contrôle une décision administrative.

[17] La présomption d’application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a indiqué qu’il souhaite l’application d’une norme différente ou d’un ensemble de normes différentes. C’est le cas lorsque le législateur a prescrit expressément la norme de contrôle applicable. C’est aussi le cas lorsque le législateur a prévu un mécanisme d’appel d’une décision administrative devant une cour, indiquant ainsi son intention que les cours de justice recourent, en matière de contrôle, aux normes applicables en appel. La deuxième situation où la présomption d’application de la norme

the standard of correctness be applied. This will be the case for certain categories of questions, namely constitutional questions, general questions of law of central importance to the legal system as a whole and questions related to the jurisdictional boundaries between two or more administrative bodies. The general rule of reasonableness review, when coupled with these limited exceptions, offers a comprehensive approach to determining the applicable standard of review. As a result, it is no longer necessary for courts to engage in a “contextual inquiry” (*CHRC*, at paras. 45-47; see also *Dunsmuir*, at paras. 62-64; *McLean*, at para. 22) in order to identify the appropriate standard.

[18] Before setting out the framework for determining the standard of review in greater detail, we wish to acknowledge that these reasons depart from the Court’s existing jurisprudence on standard of review in certain respects. Any reconsideration such as this can be justified only by compelling circumstances, and we do not take this decision lightly. A decision to adjust course will always require the Court to carefully weigh the impact on legal certainty and predictability against the costs of continuing to follow a flawed approach: see *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101, at para. 47; *Canada v. Craig*, 2012 SCC 43, [2012] 2 S.C.R. 489, at paras. 24-27; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3, at paras. 56-57, 129-31 and 139; *R. v. Henry*, 2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609, at paras. 43-44; *R. v. Bernard*, [1988] 2 S.C.R. 833, at pp. 849-50.

[19] On this point, we recall the observation of Gibbs J. in *Queensland v. Commonwealth* (1977), 139 C.L.R. 585 (H.C.A.), which this Court endorsed in *Craig*, at para. 26:

No Justice is entitled to ignore the decisions and reasoning of his predecessors, and to arrive at his own judgment as though the pages of the law reports were blank, or as though the authority of a decision did not survive beyond

de la décision raisonnable est réfutée est celle où la primauté du droit commande l’application de la norme de la décision correcte. C’est le cas pour certaines catégories de questions, soit les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d’organismes administratifs. Conjuguée à ces exceptions limitées, la règle générale qui prévoit l’application de la norme de la décision raisonnable met en place une méthode complète pour déterminer la norme de contrôle applicable. En conséquence, les cours de justice ne sont plus tenues de recourir à une « analyse contextuelle » (*CCDP*, par. 45-47; voir aussi *Dunsmuir*, par. 62-64; *McLean*, par. 22) pour établir la bonne norme de contrôle.

[18] Avant d’exposer plus en détail le cadre d’analyse permettant de déterminer la norme de contrôle applicable, nous tenons à reconnaître que les présents motifs s’écarterent à certains égards de la jurisprudence actuelle de la Cour en la matière. Seules des circonstances convaincantes peuvent justifier un réexamen comme celui effectué en l’espèce. Nous ne prenons pas cette décision à la légère. La décision d’opérer un changement de cap oblige toujours la Cour à soulever soigneusement l’incidence de cette décision sur la certitude et la prévisibilité juridiques par rapport aux coûts liés au fait de continuer à souscrire à une approche erronée : voir *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 47; *Canada c. Craig*, 2012 CSC 43, [2012] 2 R.C.S. 489, par. 24-27; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 56-57, 129-131 et 139; *R. c. Henry*, 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609, par. 43-44; *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 833, p. 849-850.

[19] À cet égard, nous rappelons les propos du juge Gibbs dans *Queensland c. Commonwealth* (1977), 139 C.L.R. 585 (H.C.A.), auxquels notre Cour a souscrit dans l’arrêt *Craig*, par. 26 :

[TRADUCTION] Nul juge ne peut ignorer les décisions et le raisonnement de ses prédécesseurs et arriver à ses propres conclusions comme si la jurisprudence n’existait pas, ou qu’une décision cessait d’être opposable dès l’ajournement

the rising of the Court. A Justice, unlike a legislator, cannot introduce a programme of reform which sets at nought decisions formerly made and principles formerly established. It is only after the most careful and respectful consideration of the earlier decision, and after giving due weight to all the circumstances, that a Justice may give effect to his own opinions in preference to an earlier decision of the Court.

[20] Nonetheless, this Court has in the past revisited precedents that were determined to be unsound in principle, that had proven to be unworkable and unnecessarily complex to apply, or that had attracted significant and valid judicial, academic and other criticism: *Craig*, at paras. 28-30; *Henry*, at paras. 45-47; *Fraser*, at para. 135 (per Rothstein J., concurring in the result); *Bernard*, at pp. 858-59. Although adhering to the established jurisprudence will generally promote certainty and predictability, in some instances doing so will create or perpetuate uncertainty in the law: *Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville*, [1982] 2 S.C.R. 518, at p. 528; *Bernard*, at p. 858; *R. v. B. (K.G.)*, [1993] 1 S.C.R. 740, at p. 778. In such circumstances, “following the prior decision because of *stare decisis* would be contrary to the underlying value behind that doctrine, namely, clarity and certainty in the law”: *Bernard*, at p. 858. These considerations apply here.

[21] Certain aspects of the current framework are unclear and unduly complex. The practical effect of this lack of clarity is that courts sometimes struggle in conducting the standard of review analysis, and costly debates surrounding the appropriate standard and its application continue to overshadow the review on the merits in many cases, thereby undermining access to justice. The words of Binnie J. in his concurring reasons in *Dunsmuir*, at para. 133, are still apt:

... judicial review is burdened with undue cost and delay. Litigants understandably hesitate to go to court to seek redress for a perceived administrative injustice if their lawyers cannot predict with confidence even what standard of review will be applied. ... If litigants do take the plunge, they may find the court’s attention focussed not on their complaints, or the government’s response, but on lengthy and arcane discussions of something they are told

d’une session. Contrairement au législateur, le juge ne peut entreprendre une réforme qui réduit à néant les décisions antérieures et les principes établis précédemment. Ce n’est qu’après avoir examiné la décision antérieure de la cour le plus attentivement et le plus respectueusement possible, et après avoir dûment considéré toutes les circonstances, que le juge peut faire primer sa propre opinion sur elle.

[20] Néanmoins, la Cour a revu des précédents qui avaient été jugés non fondés en principe, dont il a été démontré qu’ils étaient inapplicables et indûment complexes, ou qui s’étaient attirés d’importantes critiques valables, notamment judiciaires et doctrinales : *Craig*, par. 28-30; *Henry*, par. 45-47; *Fraser*, par. 135 (le juge Rothstein, motifs concordants quant au résultat); *Bernard*, p. 858-859. Si le respect de la jurisprudence établie favorise généralement la certitude et la prévisibilité, dans certains cas, ce respect crée ou perpétue l’incertitude du droit : *Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien c. Ranville*, [1982] 2 R.C.S. 518, p. 528; *Bernard*, p. 858; *R. c. B. (K.G.)*, [1993] 1 R.C.S. 740, p. 778. Dans ces circonstances, « en [. . .] suivant simplement [l’arrêt antérieur] par respect pour le principe du *stare decisis*, on se [trouve à] aller à l’encontre de la valeur fondamentale sous-tendant ce principe, c’est-à-dire celle de la clarté et de la certitude du droit » : *Bernard*, p. 858. Ces considérations s’appliquent en l’espèce.

[21] Certains aspects du cadre d’analyse actuel ne sont pas clairs et sont indûment complexes. Ce manque de clarté a pour effet pratique que les cours de justice ont parfois de la difficulté à effectuer l’analyse relative à la norme de contrôle. De coûteux débats entourant la norme appropriée et son application continuent d’éclipser le contrôle sur le fond dans bien des cas, ce qui mine l’accès à la justice. Les propos du juge Binnie dans ses motifs concordants dans l’arrêt *Dunsmuir*, par. 133, sont toujours pertinents :

... le contrôle judiciaire est à la fois trop coûteux et trop long. On comprend le justiciable d’hésiter à s’adresser aux tribunaux pour obtenir réparation à l’égard de ce qu’il considère comme une injustice administrative lorsque son avocat ne peut même pas prévoir avec certitude quelle norme de contrôle s’appliquera. [. . .] Le justiciable qui va de l’avant constate que la cour ne met pas l’accent sur sa prétention ou sur la mesure prise par l’État, mais qu’elle

is [the choice of standard analysis]. . . . A victory before the reviewing court may be overturned on appeal because the wrong “standard of review” was selected. A small business denied a licence or a professional person who wants to challenge disciplinary action should be able to seek judicial review without betting the store or the house on the outcome.

Regrettably, we find ourselves in a similar position following *Dunsmuir*. As Karakatsanis J. observed in *Edmonton East*, at para. 35, “[t]he contextual approach can generate uncertainty and endless litigation concerning the standard of review”. While counsel and courts attempt to work through the complexities of determining the standard of review and its proper application, litigants “still find the merits waiting in the wings for their chance to be seen and reviewed”: *Wilson*, at para. 25, per Abella J.

[22] As noted in *CHRC*, this Court “has for years attempted to simplify the standard of review analysis in order to ‘get the parties away from arguing about the tests and back to arguing about the substantive merits of their case’”: para. 27, quoting *Alberta Teachers*, at para. 36, citing *Dunsmuir*, at para. 145, per Binnie J. The principled changes set out below seek to promote the values underlying *stare decisis* and to make the law on the standard of review more certain, coherent and workable going forward.

A. *Presumption That Reasonableness Is the Applicable Standard*

[23] Where a court reviews the merits of an administrative decision (i.e., judicial review of an administrative decision other than a review related to a breach of natural justice and/or the duty of procedural fairness), the standard of review it applies must reflect the legislature’s intent with respect to the role of the reviewing court, except where giving effect to that intent is precluded by the rule of law.

arbitre plutôt un long et mystérieux débat sur [l’analyse du choix de la norme]. [. . .] La décision favorable rendue par la cour de révision peut être infirmée en appel au motif que la bonne « norme de contrôle » n’a pas été appliquée. La petite entreprise à qui on refuse un permis ou le professionnel qui fait l’objet d’une mesure disciplinaire devrait pouvoir demander le contrôle judiciaire de la décision sans miser son commerce ou sa maison sur l’issue de l’instance.

Malheureusement, nous nous retrouvons dans une situation semblable depuis l’arrêt *Dunsmuir*. Comme l’a fait remarquer la juge Karakatsanis dans l’arrêt *Edmonton East*, au par. 35, « [l]e recours à une analyse contextuelle peut être source d’incertitude et d’interminables litiges au sujet de la norme de contrôle applicable ». Bien que les avocats et les cours de justice tentent de surmonter la difficulté de déterminer la norme de contrôle et la bonne façon de l’appliquer, les plaideurs prennent note que, « [p]endant ce temps, l’analyse au fond attend en coulisses » : *Wilson*, par. 25, la juge Abella.

[22] Comme il a été souligné dans l’arrêt *CCDP*, « [d]epuis plusieurs années, notre Cour tente de simplifier l’analyse relative à la norme de contrôle applicable, afin de “faire en sorte que les parties cessent de débattre des critères applicables et fassent plutôt valoir leurs prétentions sur le fond” » : par. 27, citant *Alberta Teachers*, par. 36, citant *Dunsmuir*, par. 145, le juge Binnie. Les changements de principe exposés ci-dessous visent à promouvoir les valeurs qui sous-tendent la règle du *stare decisis* et à rendre le droit applicable en matière de norme de contrôle plus certain, cohérent et facile à appliquer à l’avenir.

A. *La présomption selon laquelle la norme applicable est celle de la décision raisonnable*

[23] Lorsqu’une cour examine une décision administrative sur le fond (c.-à-d. le contrôle judiciaire d’une mesure administrative qui ne comporte pas d’examen d’un manquement à la justice naturelle ou à l’obligation d’équité procédurale), la norme de contrôle qu’elle applique doit refléter l’intention du législateur sur le rôle de la cour de révision, sauf dans les cas où la primauté du droit empêche de donner

The starting point for the analysis is a presumption that the legislature intended the standard of review to be reasonableness.

[24] Parliament and the provincial legislatures are constitutionally empowered to create administrative bodies and to endow them with broad statutory powers: *Dunsmuir*, at para. 27. Where a legislature has created an administrative decision maker for the specific purpose of administering a statutory scheme, it must be presumed that the legislature also intended that decision maker to be able to fulfill its mandate and interpret the law as applicable to all issues that come before it. Where a legislature has not explicitly prescribed that a court is to have a role in reviewing the decisions of that decision maker, it can safely be assumed that the legislature intended the administrative decision maker to function with a minimum of judicial interference. However, because judicial review is protected by s. 96 of the *Constitution Act, 1867*, legislatures cannot shield administrative decision making from curial scrutiny entirely: *Dunsmuir*, at para. 31; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, at pp. 236-37; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1090. Nevertheless, respect for these institutional design choices made by the legislature requires a reviewing court to adopt a posture of restraint on review.

[25] For years, this Court's jurisprudence has moved toward a recognition that the reasonableness standard should be the starting point for a court's review of an administrative decision. Indeed, a presumption of reasonableness review is already a well-established feature of the standard of review analysis in cases in which administrative decision makers interpret their home statutes: see *Alberta Teachers*, at para. 30; *Saguenay*, at para. 46; *Edmonton East*, at para. 22. In our view, it is now appropriate to hold that whenever a court reviews an administrative decision, it should start with the presumption that the applicable standard of review for all aspects of that decision will be reasonableness. While this presumption applies to the administrative decision maker's interpretation of its enabling statute, the

effet à cette intention. L'analyse a donc comme point de départ une présomption selon laquelle le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable.

[24] Le Parlement et les législatures provinciales sont habilités par la Constitution à créer des organismes administratifs et à les investir de larges pouvoirs légaux : *Dunsmuir*, par. 27. Si le législateur a constitué un décideur administratif dans le but précis d'administrer un régime législatif, il faut présumer que le législateur a également voulu que ce décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. Si le législateur n'a pas prescrit expressément que les cours de justice ont un rôle à jouer dans le contrôle des décisions de ce décideur, on peut aisément présumer que le législateur a voulu que celui-ci puisse fonctionner en faisant le moins possible l'objet d'une intervention judiciaire. Toutefois, étant donné que le contrôle judiciaire bénéficie de la protection de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le législateur ne peut soustraire le processus décisionnel administratif à tout examen judiciaire : *Dunsmuir*, par. 31; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220, p. 236-237; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, p. 1090. Il n'en demeure pas moins que le respect de ces choix d'organisation institutionnelle de la part du législateur oblige la cour de révision à adopter une attitude de retenue lors du contrôle judiciaire.

[25] Depuis plusieurs années, la jurisprudence de notre Cour évolue vers une reconnaissance du fait que la norme de la décision raisonnable devrait être le point de départ du contrôle judiciaire d'une décision administrative. En effet, la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable est déjà une caractéristique bien établie de l'analyse relative à la norme de contrôle applicable dans les cas où le décideur administratif interprète sa loi constitutive : voir *Alberta Teachers*, par. 30; *Saguenay*, par. 46; *Edmonton East*, par. 22. À notre avis, il y a maintenant lieu d'affirmer que chaque fois qu'une cour examine une décision administrative, elle doit partir de la présomption que la norme de contrôle applicable à l'égard de tous les aspects de cette décision est celle de la décision raisonnable. Si cette

presumption also applies more broadly to other aspects of its decision.

[26] Before turning to an explanation of how the presumption of reasonableness review may be rebutted, we believe it is desirable to clarify one aspect of the conceptual basis for this presumption. Since *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 (“*C.U.P.E.*”), the central rationale for applying a deferential standard of review in administrative law has been a respect for the legislature’s institutional design choice to delegate certain matters to non-judicial decision makers through statute: *C.U.P.E.*, at pp. 235-36. However, this Court has subsequently identified a number of other justifications for applying the reasonableness standard, some of which have taken on influential roles in the standard of review analysis at various times.

[27] In particular, the Court has described one rationale for applying the reasonableness standard as being the relative expertise of administrative decision makers with respect to the questions before them: see, e.g., *C.U.P.E.*, at p. 236; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paras. 32-35; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at pp. 591-92; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at paras. 50-53; *Dunsmuir*, at para. 49, quoting D. J. Mullan, “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, at p. 93; see also *Dunsmuir*, at para. 68. However, this Court’s jurisprudence has sometimes been deeply divided on the question of what expertise entails in the administrative context, how it should be assessed and how it should inform the standard of review analysis: see, e.g., *Khosa*, at paras. 23-25, per Binnie J. for the majority, compared to paras. 93-96, per Rothstein J., concurring in the result; *Edmonton East*, at para. 33, per Karakatsanis J. for the majority, compared to paras. 81-86, per Côté and Brown JJ., dissenting. In the era of what was known as the “pragmatic and functional” approach,

présomption vise l’interprétation de sa loi habilitante par le décideur administratif, elle s’applique aussi de façon plus générale aux autres aspects de sa décision.

[26] Avant d’expliquer comment la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable peut être réfutée, nous estimons qu’il est souhaitable de clarifier un aspect du fondement conceptuel de cette présomption. Depuis l’arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 (« *S.C.F.P.* »), la principale raison d’être de la norme de contrôle fondée sur la déférence en droit administratif est le respect du choix d’organisation institutionnelle du législateur consistant à déléguer certaines questions à des décideurs non judiciaires par voie législative : *S.C.F.P.*, p. 235-236. Toutefois, la Cour a par la suite établi un certain nombre d’autres raisons justifiant l’application de la norme de la décision raisonnable, dont certaines ont influencé l’analyse relative à la norme de contrôle à divers moments.

[27] Plus précisément, la Cour a retenu que l’expertise relative du décideur administratif à l’égard des questions qui lui sont soumises est un motif justifiant l’application de la norme de la décision raisonnable : voir, p. ex., *S.C.F.P.*, p. 236; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, par. 32-35; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 591-592; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 50-53; *Dunsmuir*, par. 49, citant D. J. Mullan, « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.* 59, p. 93; voir également *Dunsmuir*, par. 68. Mais la jurisprudence de la Cour a parfois souffert de profondes divisions sur l’impact de la notion d’expertise dans le contexte administratif, sur la façon dont elle devrait être appréciée et sur la manière dont elle devrait guider l’analyse relative à la norme de contrôle : voir, p. ex., *Khosa*, par. 23-25, le juge Binnie au nom de la majorité, comparativement aux par. 93-96, le juge Rothstein, motifs concordants quant au résultat; *Edmonton East*, par. 33, la juge Karakatsanis au nom de la majorité, comparativement aux par. 81-86, les juges Côté et Brown, dissidents.

which was first set out in *Bibeault*, a decision maker's expertise relative to that of the reviewing court was one of the key contextual factors said to indicate legislative intent with respect to the standard of review, but the decision maker was not presumed to have relative expertise. Instead, whether a decision maker had greater expertise than the reviewing court was assessed in relation to the specific question at issue and on the basis of a contextual analysis that could incorporate factors such as the qualification of an administrative body's members, their experience in a particular area and their involvement in policy making: see, e.g., *Pezim*, at pp. 591-92; *Southam*, at paras. 50-53; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paras. 28-29; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100, at paras. 28-32; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at para. 50.

[28] Unfortunately, this contextual analysis proved to be unwieldy and offered limited practical guidance for courts attempting to assess an administrative decision maker's relative expertise. More recently, the dominant approach in this Court has been to accept that expertise simply inheres in an administrative body by virtue of the specialized function designated for it by the legislature: *Edmonton East*, at para. 33. However, if administrative decision makers are understood to possess specialized expertise on all questions that come before them, the concept of expertise ceases to assist a reviewing court in attempting to distinguish questions for which applying the reasonableness standard is appropriate from those for which it is not.

[29] Of course, the fact that the specialized role of administrative decision makers lends itself to the development of expertise and institutional experience is not the only reason that a legislature may choose to delegate decision-making authority. Over the years, the Court has pointed to a number of other compelling rationales for the legislature to delegate

À l'ère de ce que l'on appelait l'approche « pragmatique et fonctionnelle », énoncée pour la première fois dans l'arrêt *Bibeault*, l'expertise du décideur par rapport à celle de la cour de révision constituait l'un des principaux facteurs contextuels censés indiquer l'intention du législateur concernant la norme de contrôle, mais l'expertise relative du décideur n'était pas présumée. La question de savoir si le décideur avait une plus grande expertise que la cour de révision était plutôt appréciée en fonction de la question précise en litige et d'une analyse contextuelle pouvant incorporer des facteurs comme les compétences des membres de l'organisme administratif, leur expérience dans un domaine particulier et leur participation à l'élaboration des politiques : voir, p. ex., *Pezim*, p. 591-592; *Southam*, par. 50-53; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 28-29; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100, par. 28-32; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 50.

[28] Malheureusement, l'analyse contextuelle s'est révélée complexe et d'utilité limitée pour donner une orientation pratique aux cours de justice qui tentent d'évaluer l'expertise relative du décideur administratif. Plus récemment, la méthode prédominante adoptée par notre Cour a consisté à reconnaître que l'expertise est simplement inhérente à un organisme administratif en raison des fonctions spécialisées que lui a confiées le législateur : *Edmonton East*, par. 33. Or, s'il est dorénavant tenu pour acquis que le décideur administratif possède une expertise spécialisée en ce qui concerne l'ensemble des questions dont il est saisi, la notion d'expertise n'aide plus la cour de révision à distinguer les questions qui commandent l'application de la norme de la décision raisonnable de celles qui ne la commandent pas.

[29] Bien sûr, le rôle spécialisé du décideur administratif qui permet à celui-ci d'approfondir son expertise et son expérience institutionnelle n'est pas la seule raison pour laquelle le législateur peut choisir de lui déléguer un pouvoir décisionnel. Au fil des ans, la Cour a ainsi souligné plusieurs autres raisons convaincantes justifiant la délégation de l'administration d'un régime

the administration of a statutory scheme to a particular administrative decision maker. These rationales have included the decision maker's proximity and responsiveness to stakeholders, ability to render decisions promptly, flexibly and efficiently, and ability to provide simplified and streamlined proceedings intended to promote access to justice.

[30] While specialized expertise and these other rationales may all be reasons for a legislature to delegate decision-making authority, a reviewing court need not evaluate which of these rationales apply in the case of a particular decision maker in order to determine the standard of review. Instead, in our view, it is the *very fact* that the legislature has chosen to delegate authority which justifies a default position of reasonableness review. The Court has in fact recognized this basis for applying the reasonableness standard to administrative decisions in the past. In *Khosa*, for example, the majority understood *Dunsmuir* to stand for the proposition that “with or without a privative clause, a measure of deference has come to be accepted as appropriate where a particular decision had been allocated to an administrative decision-maker rather than to the courts”: para. 25. More recently, in *Edmonton East*, Karakatsanis J. explained that a presumption of reasonableness review “respects the principle of legislative supremacy and the choice made to delegate decision making to a tribunal, rather than the courts”: para. 22. And in *CHRC*, Gascon J. explained that “the fact that the legislature has allocated authority to a decision maker other than the courts is itself an indication that the legislature intended deferential review”: para. 50. In other words, respect for this institutional design choice and the democratic principle, as well as the need for courts to avoid “undue interference” with the administrative decision maker's discharge of its functions, is what justifies the presumptive application of the reasonableness standard: *Dunsmuir*, at para. 27.

législatif à un décideur en particulier. Mentionnons la proximité des décideurs et des parties intéressées ainsi que la réceptivité envers ces dernières; la capacité des décideurs de trancher de manière rapide, souple et efficace; et leur faculté d'alléger et de simplifier la procédure pour favoriser ainsi l'accès à la justice.

[30] Si l'expertise spécialisée et ces autres considérations peuvent toutes justifier la délégation du pouvoir décisionnel, une cour de révision n'est pas tenue d'établir laquelle de ces considérations s'applique dans le cas d'un décideur donné afin de déterminer la norme de contrôle applicable. Nous sommes plutôt d'avis que c'est *le fait même* que le législateur choisit de déléguer le pouvoir décisionnel qui justifie l'application par défaut de la norme de la décision raisonnable. La Cour a de fait déjà reconnu ce fondement de l'application de la norme de la décision raisonnable aux décisions administratives. Dans l'arrêt *Khosa*, par exemple, les juges majoritaires ont interprété l'arrêt *Dunsmuir* comme appuyant la proposition selon laquelle, « sans égard à l'existence d'une clause privative, il est maintenant admis qu'une certaine déférence s'impose lorsqu'une décision particulière a été confiée à un décideur administratif plutôt qu'aux tribunaux judiciaires » : par. 25. Plus récemment, dans l'arrêt *Edmonton East*, le juge Karakatsanis a expliqué que la présomption de contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable « respecte le principe de la suprématie législative et la décision de déléguer le pouvoir décisionnel à un tribunal administratif plutôt qu'aux cours de justice » : par. 22. Qui plus est, dans l'arrêt *CCDP*, le juge Gascon a précisé que « le fait que le législateur a confié certains pouvoirs à un décideur administratif plutôt qu'aux tribunaux judiciaires porte à croire qu'il avait l'intention que la déférence s'impose » : par. 50. Autrement dit, la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable se justifie à la fois par le respect de ce choix en matière d'organisation institutionnelle et du principe démocratique, ainsi que par la nécessité que les cours de justice évitent « toute immixtion injustifiée » dans l'exercice par le décideur administratif de ses fonctions : *Dunsmuir*, par. 27.

[31] We wish to emphasize that because these reasons adopt a presumption of reasonableness as the starting point, expertise is no longer relevant to a determination of the standard of review as it was in the contextual analysis. However, we are not doing away with the role of expertise in administrative decision making. This consideration is simply folded into the new starting point and, as explained below, expertise remains a relevant consideration in conducting reasonableness review.

[32] That being said, our starting position that the applicable standard of review is reasonableness is not incompatible with the rule of law. However, because this approach is grounded in respect for legislative choice, it also requires courts to give effect to clear legislative direction that a different standard was intended. Similarly, a reviewing court must be prepared to derogate from the presumption of reasonableness review where respect for the rule of law requires a singular, determinate and final answer to the question before it. Each of these situations will be discussed in turn below.

B. *Derogation From the Presumption of Reasonableness Review on the Basis of Legislative Intent*

[33] This Court has described respect for legislative intent as the “polar star” of judicial review: *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 149. This description remains apt. The presumption of reasonableness review discussed above is intended to give effect to the legislature’s choice to leave certain matters with administrative decision makers rather than the courts. It follows that this presumption will be rebutted where a legislature has indicated that a different standard should apply. The legislature can do so in two ways. First, it may explicitly prescribe through statute what standard courts should apply when reviewing decisions of a particular administrative decision maker. Second, it may direct that

[31] Puisque nous retenons dans les présents motifs la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable en tant que point de départ, nous tenons à préciser que l’expertise n’est plus pertinente pour déterminer la norme de contrôle applicable, comme c’était le cas dans l’analyse contextuelle. Nous n’enlevons toutefois pas à l’expertise la place qu’elle occupe dans le processus décisionnel administratif. Cette considération est tout simplement incorporée au nouveau point de départ et, comme nous l’expliquons plus loin, l’expertise demeure pertinente lors de l’exercice du contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable.

[32] Cela dit, notre position de départ voulant que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable n’est pas inconciliable avec la primauté du droit. Puisque cette approche repose sur le respect du choix fait par le législateur, les cours de justice doivent aussi donner effet aux indications expresses de ce dernier sur l’application d’une norme de contrôle différente. De la même manière, la cour de révision doit être prête à déroger à la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable dans les cas où le respect de la primauté du droit exige une réponse unique, décisive et définitive à la question dont elle est saisie. Nous examinons chacune de ces situations à tour de rôle.

B. *La dérogation à la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable compte tenu de l’intention du législateur*

[33] La Cour a écrit que le respect de l’intention du législateur « doit nous guider » en matière de contrôle judiciaire : *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 149. Cette position demeure pertinente. La présomption relative à l’application de la norme de la décision raisonnable décrite ci-dessus a pour objet de donner effet à la volonté du législateur de s’en remettre, pour certaines choses, à un décideur administratif plutôt qu’aux cours de justice. Cette présomption peut donc être réfutée si le législateur prévoit l’application d’une norme de contrôle différente, ce qu’il peut faire de deux façons. Premièrement, le législateur peut prescrire expressément, dans une loi, la norme de contrôle applicable aux décisions d’un décideur administratif

derogation from the presumption of reasonableness review is appropriate by providing for a statutory appeal mechanism from an administrative decision maker to a court, thereby signalling the application of appellate standards.

(1) Legislated Standards of Review

[34] Any framework rooted in legislative intent must, to the extent possible, respect clear statutory language that prescribes the applicable standard of review. This Court has consistently affirmed that legislated standards of review should be given effect: see, e.g., *R. v. Owen*, 2003 SCC 33, [2003] 1 S.C.R. 779, at paras. 31-32; *Khosa*, at paras. 18-19; *British Columbia (Workers' Compensation Board) v. Figliola*, 2011 SCC 52, [2011] 3 S.C.R. 422, at para. 20; *Moore v. British Columbia (Education)*, 2012 SCC 61, [2012] 3 S.C.R. 360, at para. 55; *McCormick v. Fasken Martineau DuMoulin LLP*, 2014 SCC 39, [2014] 2 S.C.R. 108, at para. 16; *British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal) v. Fraser Health Authority*, 2016 SCC 25, [2016] 1 S.C.R. 587, at paras. 8 and 29; *British Columbia Human Rights Tribunal v. Schrenk*, 2017 SCC 62, [2017] 2 S.C.R. 795, at para. 28.

[35] It follows that where a legislature has indicated that courts are to apply the standard of correctness in reviewing certain questions, that standard must be applied. In British Columbia, the legislature has established the applicable standard of review for many tribunals by reference to the *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45: see ss. 58 and 59. For example, it has provided that the standard of review applicable to decisions on questions of statutory interpretation by the B.C. Human Rights Tribunal is to be correctness: *ibid.*, s. 59(1); *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 32. We continue to be of the view that where the legislature has indicated the applicable standard of review, courts are bound to respect that designation, within the limits imposed by the rule of law.

en particulier. Deuxièmement, le législateur peut indiquer qu'une dérogation à la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable est de mise en prévoyant un mécanisme d'appel à l'encontre d'un décideur administratif devant une cour de justice, ce qui dénote que les normes générales en matière d'appel trouvent application.

(1) Les normes de contrôle établies par voie législative

[34] Tout cadre d'analyse fondé sur l'intention du législateur doit respecter, dans la mesure du possible, les dispositions législatives claires qui prescrivent la norme de contrôle applicable. Notre Cour a régulièrement affirmé qu'il faut donner effet aux normes de contrôle prescrites par la loi : voir, p. ex., *R. c. Owen*, 2003 CSC 33, [2003] 1 R.C.S. 779, par. 31-32; *Khosa*, par. 18-19; *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board) c. Figliola*, 2011 CSC 52, [2011] 3 R.C.S. 422, par. 20; *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2012 CSC 61, [2012] 3 R.C.S. 360, par. 55; *McCormick c. Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L./s.r.l.*, 2014 CSC 39, [2014] 2 R.C.S. 108, par. 16; *Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal) c. Fraser Health Authority*, 2016 CSC 25, [2016] 1 R.C.S. 587, par. 8 et 29; *British Columbia Human Rights Tribunal c. Schrenk*, 2017 CSC 62, [2017] 2 R.C.S. 795, par. 28.

[35] Ainsi, lorsque le législateur indique que les cours de justice ont l'obligation d'appliquer la norme de la décision correcte lors du contrôle de certaines questions, c'est la norme qu'il convient alors d'appliquer. En Colombie-Britannique, la législature a fixé la norme de contrôle applicable pour de nombreux tribunaux administratifs en se fondant sur l'*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45 : voir art. 58 et 59. Par exemple, elle a prévu que les questions d'interprétation des lois dont est saisi le tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique doivent être contrôlées selon la norme de la décision correcte : *ibid.*, par. 59(1); *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, art. 32. Nous sommes toujours d'avis que, dans les cas où le législateur énonce la norme de contrôle applicable, les cours de justice sont tenues au respect de celle-ci, dans les limites qu'impose la primauté du droit.

(2) Statutory Appeal Mechanisms

[36] We have reaffirmed that, to the extent possible, the standard of review analysis requires courts to give effect to the legislature’s institutional design choices to delegate authority through statute. In our view, this principled position also requires courts to give effect to the legislature’s intent, signalled by the presence of a statutory appeal mechanism from an administrative decision to a court, that the court is to perform an appellate function with respect to that decision. Just as a legislature may, within constitutional limits, insulate administrative decisions from judicial interference, it may also choose to establish a regime “which does not exclude the courts but rather makes them part of the enforcement machinery”: *Seneca College of Applied Arts and Technology v. Bhadauria*, [1981] 2 S.C.R. 181, at p. 195. Where a legislature has provided that parties may appeal from an administrative decision to a court, either as of right or with leave, it has subjected the administrative regime to appellate oversight and indicated that it expects the court to scrutinize such administrative decisions on an appellate basis. This expressed intention necessarily rebuts the blanket presumption of reasonableness review, which is premised on giving effect to a legislature’s decision to leave certain issues with a body other than a court. This intention should be given effect. As noted by the intervener Attorney General of Quebec in her factum, [TRANSLATION] “[t]he requirement of deference must not sterilize such an appeal mechanism to the point that it changes the nature of the decision-making process the legislature intended to put in place”: para. 2.

[37] It should therefore be recognized that, where the legislature has provided for an appeal from an administrative decision to a court, a court hearing such an appeal is to apply appellate standards of review to the decision. This means that the applicable standard is to be determined with reference to the nature of the question and to this Court’s jurisprudence on appellate standards of review. Where, for example, a court is hearing an appeal from an administrative

(2) Les mécanismes d’appel prévus par la loi

[36] Nous avons réaffirmé que, dans l’analyse relative à la norme de contrôle, les cours de justice devaient autant que possible respecter les choix d’organisation institutionnelle du législateur consistant à déléguer certaines questions par voie législative. À notre avis, compte tenu de cette position de principe, les cours de justice doivent aussi donner effet à l’intention du législateur qui se manifeste par la présence d’un mécanisme d’appel à l’encontre d’une décision administrative et qui prévoit l’exercice d’une fonction d’appel au regard d’une telle décision. De la même manière que le législateur peut, dans le respect des limites fixées par la Constitution, mettre des décisions administratives à l’abri d’une intervention judiciaire, il peut également choisir d’établir un régime qui, « loin d’exclure les cours, les intègre dans le mécanisme d’application prévu » : *Seneca College of Applied Arts and Technology c. Bhadauria*, [1981] 2 R.C.S. 181, p. 195. Lorsqu’il accorde aux parties la possibilité de porter en appel, de plein droit ou sur autorisation, une décision administrative devant une cour de justice, le législateur assujettit le régime administratif à une compétence d’appel et indique qu’il s’attend à ce que la cour vérifie attentivement cette décision lors d’un processus d’appel. Cette volonté expresse réfute forcément la présomption générale d’application de la norme de la décision raisonnable fondée sur l’intention de respecter le choix du législateur de renvoyer certaines questions à un organisme autre qu’une cour de justice. Il y a lieu de donner effet à cette volonté. Comme le fait observer l’intervenante la procureure générale du Québec dans son mémoire, « [l]’obligation de déférence ne doit pas stériliser un tel mécanisme d’appel, jusqu’à dénaturer le processus décisionnel que le législateur voulait mettre en place » : para. 2.

[37] Il convient donc de reconnaître que, lorsque le législateur prévoit un appel à l’encontre d’une décision administrative devant une cour de justice, la cour saisie de l’appel doit recourir aux normes applicables en appel pour réviser la décision. Ainsi, la norme de contrôle applicable doit être déterminée eu égard à la nature de la question et à la jurisprudence de notre Cour en la matière. Par exemple, lorsqu’une cour de justice entend l’appel d’une décision

decision, it would, in considering questions of law, including questions of statutory interpretation and those concerning the scope of a decision maker's authority, apply the standard of correctness in accordance with *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at para. 8. Where the scope of the statutory appeal includes questions of fact, the appellate standard of review for those questions is palpable and overriding error (as it is for questions of mixed fact and law where the legal principle is not readily extricable): see *Housen*, at paras. 10, 19 and 26-37. Of course, should a legislature intend that a different standard of review apply in a statutory appeal, it is always free to make that intention known by prescribing the applicable standard through statute.

[38] We acknowledge that giving effect to statutory appeal mechanisms in this way departs from the Court's recent jurisprudence. However, after careful consideration, we are of the view that this shift is necessary in order to bring coherence and conceptual balance to the standard of review analysis and is justified by a weighing of the values of certainty and correctness: *Craig*, at para. 27. Our conclusion is based on the following considerations.

[39] First, there has been significant judicial and academic criticism of this Court's recent approach to statutory appeal rights: see, e.g., Y.-M. Morissette, "What is a 'reasonable decision'?" (2018), 31 *C.J.A.L.P.* 225, at p. 244; the Hon. J. T. Robertson, *Administrative Deference: The Canadian Doctrine that Continues to Disappoint* (April 18, 2018) (online), at p. 8; the Hon. D. Stratas, "The Canadian Law of Judicial Review: A Plea for Doctrinal Coherence and Consistency" (2016), 42 *Queen's L.J.* 27, at p. 33; Daly, at pp. 541-42; *Québec (Procureure générale) v. Montréal (Ville)*, 2016 QCCA 2108, 17 Admin. L.R. (6th) 328, at paras. 36-46; *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311, at paras. 190-92, per Nadon J.A., concurring, and at paras. 66 and 69-72, per Rennie J.A., dissenting; *Garneau Community League v. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1, at paras. 91 and 93-95, per Slatter J.A., concurring; *Nova Scotia (Attorney General) v. S&D Smith Central*

administrative, elle se prononcera sur des questions de droit, touchant notamment à l'interprétation législative et à la portée de la compétence du décideur, selon la norme de la décision correcte conformément à l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 8. Si l'appel prévu par la loi porte notamment sur des questions de fait, la norme de contrôle sera celle de l'erreur manifeste et déterminante (applicable également à l'égard des questions mixtes de fait et de droit en l'absence d'un principe juridique facilement isolable) : voir *Housen*, par. 10, 19 et 26-37. Évidemment, si le législateur entend prévoir l'application en appel d'une autre norme de contrôle, il lui est toujours loisible d'exprimer son intention en énonçant dans la loi la norme de contrôle applicable.

[38] Il est vrai que donner un tel sens aux mécanismes d'appel prévus par la loi s'écarte de la jurisprudence récente de notre Cour. Cependant, après un examen attentif, nous estimons que ce virage s'impose afin d'apporter uniformité et équilibre conceptuel à l'analyse relative à la norme de contrôle. En outre, cette approche est justifiée par la mise en balance des valeurs de la certitude et de la justesse : *Craig*, par. 27. Notre conclusion repose sur les considérations suivantes.

[39] D'abord, d'importantes critiques judiciaires et doctrinales ont été formulées au sujet de cette conception somme toute récente que notre Cour s'est faite des droits d'appel accordés par la loi : voir, p. ex., Y.-M. Morissette, « What is a "reasonable decision" ? » (2018), 31 *R.C.D.A.P.* 225, p. 244; l'honorable J. T. Robertson, *Administrative Deference : The Canadian Doctrine that Continues to Disappoint* (18 avril 2018) (en ligne), p. 8; l'honorable D. Stratas, « The Canadian Law of Judicial Review : A Plea for Doctrinal Coherence and Consistency » (2016), 42 *Queen's L.J.* 27, p. 33; Daly, p. 541-542; *Québec (Procureure générale) c. Montréal (Ville)*, 2016 QCCA 2108, 17 Admin. L.R. (6th) 328, par. 36-46; *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174, par. 190-192 (CanLII), motifs concordants du juge Nadon, et par. 66 et 69-72, motifs dissidents du juge Rennie; *Garneau Community League c. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1, par. 91 et 93-95, motifs

Supplies Limited, 2019 NSCA 22, at paras. 250, 255-64 and 274-302 (CanLII), per Beveridge J.A., dissenting; *Atlantic Mining NS Corp. (D.D.V. Gold Limited) v. Oakley*, 2019 NSCA 14, at paras. 9-14 (CanLII). These critiques seize on the inconsistency inherent in a standard of review framework based on legislative intent that otherwise declines to give meaning to an express statutory right of appeal. This criticism observes that legislative choice is not one-dimensional; rather, it pulls in two directions. While a legislative choice to delegate to an administrative decision maker grounds a presumption of reasonableness on the one hand, a legislative choice to enact a statutory right of appeal signals an intention to ascribe an appellate role to reviewing courts on the other hand.

[40] This Court has in the past held that the existence of significant and valid judicial, academic and other criticism of its jurisprudence may justify reconsideration of a precedent: *Craig*, at para. 29; *R. v. Robinson*, [1996] 1 S.C.R. 683, at paras. 35-41. This consideration applies in the instant case. In particular, the suggestion that the recent treatment of statutory rights of appeal represents a departure from the conceptual basis underpinning the standard of review framework is itself a compelling reason to re-examine the current approach: *Khosa*, at para. 87, per Rothstein J., concurring in the result.

[41] Second, there is no satisfactory justification for the recent trend in this Court's jurisprudence to give no effect to statutory rights of appeal in the standard of review analysis absent exceptional wording: see *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, at paras. 35-39. Indeed, this approach is itself a departure from earlier jurisprudence: the Hon. J. T. Robertson, "Judicial Deference to Administrative Tribunals: A Guide to 60 Years of Supreme Court Jurisprudence" (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 1, at pp. 91-93. Under the former "pragmatic and functional" approach to determining the applicable standard of review, the existence of a privative clause or a statutory right of appeal was one of four contextual factors that a court would

concordants du juge Slatter; *Nova Scotia (Attorney General) c. S&D Smith Central Supplies Limited*, 2019 NSCA 22, par. 250, 255-264 et 274-302 (CanLII), motifs dissidents du juge Beveridge; *Atlantic Mining NS Corp. (D.D.V. Gold Limited) c. Oakley*, 2019 NSCA 14, par. 9-14 (CanLII). Ces critiques insistent sur l'incohérence inhérente à un cadre d'analyse de la norme de contrôle fondé sur l'intention du législateur qui refuse par ailleurs de donner un sens à un droit d'appel conféré expressément par la loi. D'après ces critiques, le choix du législateur n'est pas unidimensionnel; il pointe plutôt vers deux directions opposées. Si, d'un côté, le choix du législateur de déléguer des pouvoirs à un décideur administratif fonde une présomption d'application de la norme de la décision raisonnable, de l'autre côté, son choix de créer dans la loi un droit d'appel manifeste une intention d'attribuer un rôle de tribunal d'appel aux cours de révision.

[40] Notre Cour a déjà jugé que l'existence d'importantes critiques valables, notamment judiciaires et doctrinales, peut justifier le réexamen d'un précédent : *Craig*, par. 29; *R. c. Robinson*, [1996] 1 R.C.S. 683, par. 35-41. Cette considération s'applique en l'espèce. Plus précisément, l'affirmation selon laquelle l'examen des droits d'appel conférés par la loi représente une rupture avec le fondement conceptuel qui sous-tend le cadre d'analyse de la norme de contrôle est en soi une raison convaincante de revoir l'approche actuelle : *Khosa*, par. 87, le juge Rothstein, motifs concordants quant au résultat.

[41] Ensuite, rien ne justifie de façon satisfaisante la tendance récente de notre Cour de ne pas tenir compte des droits d'appel conférés par la loi sauf en présence d'un libellé exceptionnel : voir *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, par. 35-39. En effet, la Cour rompt ainsi avec la jurisprudence antérieure : l'honorable J. T. Robertson, « Judicial Deference to Administrative Tribunals : A Guide to 60 Years of Supreme Court Jurisprudence » (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 1, p. 91-93. Selon l'ancienne approche « pragmatique et fonctionnelle » adoptée pour déterminer la norme de contrôle applicable, l'existence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi faisait partie des quatre facteurs contextuels

consider in order to determine the standard that the legislature intended to apply to a particular decision. Although a statutory appeal clause was not determinative, it was understood to be a key factor indicating that the legislature intended that a less deferential standard of review be applied: see, e.g., *Pezim*, at pp. 589-92; *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739, at paras. 28-31; *Southam*, at paras. 30-32, 46 and 54-55; *Pushpanathan*, at paras. 30-31; *Dr. Q*, at para. 27; *Mattel*, at paras. 26-27; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at paras. 21 and 27-29; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476, at para. 11; *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152, at para. 7.

[42] The Court did indeed sometimes find that, even in a statutory appeal, a deferential standard of review was warranted for the legal findings of a decision maker that lay at the heart of the decision maker's expertise: see, e.g., *Pezim*. In other instances, however, the Court concluded that the existence of a statutory appeal mechanism and the fact that the decision maker did not have greater expertise than a court on the issue being considered indicated that correctness was the appropriate standard, including on matters involving the interpretation of the administrative decision maker's home statute: see, e.g., *Mattel*, at paras. 26-33; *Barrie Public Utilities*, at paras. 9-19; *Monsanto*, at paras. 6-16.

[43] Yet as, in *Dunsmuir, Alberta Teachers, Edmonton East* and subsequent cases, the standard of review analysis was simplified and shifted from a contextual analysis to an approach more focused on categories, statutory appeal mechanisms ceased to play a role in the analysis. Although this simplification of the standard of review analysis may have been a laudable change, it did not justify ceasing to give *any* effect to statutory appeal mechanisms. *Dunsmuir* itself provides little guidance on the rationale for this change. The majority in *Dunsmuir* was silent on the role of a statutory right of appeal in determining the standard of review, and did not refer to the prior treatment of statutory rights

dont la cour de justice tenait compte pour cerner la norme que le législateur entendait appliquer à une décision particulière. Quoiqu'elle ne constituait pas un facteur déterminant, la disposition législative créant le droit d'appel était considérée comme un facteur clé témoignant de l'intention du législateur que les cours de justice appliquent une norme de contrôle moins déférente : voir, p. ex., *Pezim*, p. 589-592; *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739, par. 28-31; *Southam*, par. 30-32, 46 et 54-55; *Pushpanathan*, par. 30-31; *Dr Q*, par. 27; *Mattel*, par. 26-27; *Bureau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 21 et 27-29; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476, par. 11; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, par. 7.

[42] La Cour a certes statué parfois que, même dans le cas d'un appel prévu par la loi, les conclusions juridiques qui touchent directement à l'expertise du décideur commandaient une norme de contrôle empreinte de déférence : voir, p. ex., *Pezim*. Cependant, dans d'autres cas, la Cour a conclu que l'existence d'un mécanisme d'appel prévu par la loi et le fait que le décideur n'avait pas une plus grande expertise que les cours à l'égard de la question étudiée indiquaient que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte, notamment en matière d'interprétation de la loi constitutive du décideur administratif : voir, p. ex., *Mattel*, par. 26-33; *Barrie Public Utilities*, par. 9-19; *Monsanto*, par. 6-16.

[43] Or, dans les arrêts *Dunsmuir, Alberta Teachers, Edmonton East* et la jurisprudence subséquente, où la Cour a simplifié l'analyse relative à la norme de contrôle pour passer d'une approche contextuelle à une approche davantage orientée vers des catégories, les mécanismes d'appel prévus par la loi ont cessé de jouer un rôle dans l'analyse. Bien qu'elle ait pu s'avérer louable, cette simplification de l'analyse relative à la norme de contrôle ne justifie pas que l'on cesse de donner *quelque* effet que ce soit aux mécanismes d'appel prévus par la loi. L'arrêt *Dunsmuir* lui-même donne peu d'indications sur la raison d'être de ce changement. Les juges majoritaires dans cet arrêt n'ont rien dit sur le rôle

of appeal under the pragmatic and functional approach.

[44] More generally, there is no convincing reason to presume that legislatures mean something entirely different when they use the word “appeal” in an administrative law statute than they do in, for example, a criminal or commercial law context. Accepting that the word “appeal” refers to the same type of procedure in all these contexts also accords with the presumption of consistent expression, according to which the legislature is presumed to use language such that the same words have the same meaning both within a statute and across statutes: R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at p. 217. Accepting that the legislature intends an appellate standard of review to be applied when it uses the word “appeal” also helps to explain why many statutes provide for *both* appeal and judicial review mechanisms in different contexts, thereby indicating two roles for reviewing courts: see, e.g., *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 27 and 28. This offers further support for giving effect to statutory rights of appeal. Our colleagues’ suggestion that our position in this regard “hinges” on what they call a “textualist argument” (at para. 246) is inaccurate.

[45] That there is no principled rationale for ignoring statutory appeal mechanisms becomes obvious when the broader context of those mechanisms is considered. The existence of a limited right of appeal, such as a right of appeal on questions of law or a right of appeal with leave of a court, does not preclude a court from considering other aspects of a decision in a judicial review proceeding. However, if the same standards of review applied regardless of whether a question was covered by the appeal provision, and regardless of whether an individual subject to an administrative decision was granted leave to appeal or applied for judicial review, the appeal provision would be completely redundant — contrary to the well-established principle that the legislature

que joue le droit d’appel accordé par la loi dans la détermination de la norme de contrôle applicable et n’ont pas parlé du traitement réservé autrefois aux droits d’appel de cette nature par l’approche pragmatique et fonctionnelle.

[44] De façon plus générale, il n’y a aucune raison convaincante de présumer que le législateur voulait que le mot « appel » revête un sens tout à fait différent dans une loi à caractère administratif que, par exemple, dans un contexte du droit criminel ou commercial. Accepter que le mot « appel » porte sur le même type de procédure dans tous ces contextes s’accorde également avec la présomption d’uniformité d’expression, selon laquelle le législateur est présumé employer des mots de telle sorte que les mêmes termes ont le même sens, dans une même loi ainsi que d’une loi à l’autre : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), p. 217. Le fait de tenir pour acquis que le législateur entend par « appel » le recours à une norme de contrôle applicable en appel permet également d’expliquer pourquoi bon nombre de textes législatifs prévoient *à la fois* des mécanismes d’appel et de contrôle judiciaire dans différents contextes, conférant ainsi deux rôles possibles aux cours de révision : voir, p. ex., la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, art. 27 et 28. Cela vient renforcer l’idée qu’il est nécessaire de donner effet aux droits d’appel conférés par la loi. La suggestion de nos collègues que notre position à cet égard « repose » sur ce qu’elles appellent un « argument textuel » (par. 246) est inexacte.

[45] L’examen du contexte général des mécanismes d’appel prévus par la loi fait ressortir l’absence de justification rationnelle au fait de ne pas tenir compte de ceux-ci. Ainsi, l’existence d’un droit d’appel circonscrit, par exemple sur des questions de droit ou sur autorisation judiciaire, ne fait pas obstacle à l’examen d’autres éléments de la décision par voie de contrôle judiciaire. Par contre, si les mêmes normes de contrôle s’appliquaient, que la question en cause soit visée ou non par le droit d’appel ou que la personne faisant l’objet de la décision administrative ait obtenu ou non l’autorisation d’interjeter appel ou ait présenté ou non une demande de contrôle judiciaire, la disposition créant le droit d’appel serait alors tout à fait redondante. Or, cela serait contraire

does not speak in vain: *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831, at p. 838.

[46] Finally, and most crucially, the appeals now before the Court have allowed for a comprehensive and considered examination of the standard of review analysis with the goal of remedying the conceptual and practical difficulties that have made this area of the law challenging for litigants and courts alike. To achieve this goal, the revised framework must, for at least two reasons, give effect to statutory appeal mechanisms. The first reason is conceptual. In the past, this Court has looked past an appeal clause primarily when the decision maker possessed greater relative expertise — what it called the “specialization of duties” principle in *Pezim*, at p. 591. But, as discussed above, the presumption of reasonableness review is no longer premised upon notions of relative expertise. Instead, it is now based on respect for the legislature’s institutional design choice, according to which the authority to make a decision is vested in an administrative decision maker rather than in a court. It would be inconsistent with this conceptual basis for the presumption of reasonableness review to disregard clear indications that the legislature has intentionally chosen a more involved role for the courts. Just as recognizing a presumption of reasonableness review on all questions respects a legislature’s choice to leave some matters first and foremost to an administrative decision maker, departing from that blanket presumption in the context of a statutory appeal respects the legislature’s choice of a more involved role for the courts in supervising administrative decision making.

[47] The second reason is that, building on developments in the case law over the past several years, this decision conclusively closes the door on the application of a contextual analysis to determine

au principe bien établi voulant que le législateur ne parle pas pour ne rien dire : *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831, p. 838.

[46] Enfin, et ceci est déterminant, les pourvois dont la Cour est saisie ont permis de procéder à un examen exhaustif et fouillé de l’analyse relative à la norme de contrôle afin de remédier aux difficultés conceptuelles et pratiques qui contribuent à rendre ce domaine du droit éprouvant tant pour les justiciables que pour les cours de justice. Pour atteindre cet objectif, le cadre d’analyse révisé doit permettre l’application des mécanismes d’appel prévus par la loi, et ce, pour au moins deux raisons. La première est d’ordre conceptuel. Dans le passé, notre Cour a fait abstraction d’une disposition créant un droit d’appel notamment dans le cas où le décideur possède une expertise relative supérieure — ce que la Cour a appelé le principe de la « spécialisation des fonctions » dans *Pezim*, p. 591. Or, comme nous l’avons mentionné, la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable en cas de contrôle judiciaire n’est plus fondée sur la notion d’expertise relative. Elle repose plutôt maintenant sur le respect du choix d’organisation institutionnelle de la part du législateur qui a préféré confier le pouvoir décisionnel à un décideur administratif plutôt qu’à une cour de justice. Il serait incompatible avec ce fondement conceptuel de la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable de faire fi d’indications claires que le législateur a délibérément voulu conférer un rôle plus actif aux cours de justice. Tout comme le fait de reconnaître la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable à toutes les questions respecte la volonté du législateur de s’en remettre d’abord et avant tout à un décideur administratif pour certaines choses, la dérogation à cette présomption générale dans le cas d’un appel prévu par la loi respecte la volonté du législateur de conférer un rôle plus actif aux cours de justice dans la supervision du processus décisionnel administratif.

[47] La deuxième raison tient à ceci. Tenant compte de l’évolution de la jurisprudence au cours des dernières années, les présents motifs ferment de manière définitive la porte au recours à l’analyse contextuelle

the applicable standard, and in doing so streamlines and simplifies the standard of review framework. With the elimination of the contextual approach to selecting the standard of review, the need for statutory rights of appeal to play a role becomes clearer. Eliminating the contextual approach means that statutory rights of appeal must now either play no role in administrative law or be accepted as directing a departure from the default position of reasonableness review. The latter must prevail.

[48] Our colleagues agree that the time has come to put the contextual approach espoused in *Dunsmuir* to rest and adopt a presumption of reasonableness review. We part company on the extent to which the departure from the contextual approach requires corresponding modifications to other aspects of the standard of review jurisprudence. We consider that the elimination of the contextual approach represents an incremental yet important adjustment to Canada's judicial review roots. While it is true that this Court has, in the past several years of jurisprudential development, warned that the contextual approach should be applied "sparingly" (*CHRC*, at para. 46), it is incorrect to suggest that our jurisprudence was such that the elimination of the contextual analysis was "all but complete": reasons of Abella and Karakatsanis JJ., at para. 277; see, in this regard, *CHRC*, at paras. 44-54; *Saguenay*, at para. 46; *Tervita*, at para. 35; *McLean*, at para. 22; *Edmonton East*, at para. 32; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at para. 15. The contextual analysis was one part of the broader standard of review framework set out in *Dunsmuir*. A departure from this aspect of the *Dunsmuir* framework requires a principled rebalancing of the framework as a whole in order to maintain the equilibrium between the roles of administrative decision makers and reviewing courts that is fundamental to administrative law.

pour déterminer la norme de contrôle applicable, et ce, afin d'alléger et de simplifier le cadre d'analyse applicable à la norme de contrôle. Devant cette mise à l'écart de l'approche contextuelle dans le choix de la norme de contrôle applicable, il devient nécessaire que les droits d'appel prévus par la loi jouent le rôle qui est le leur. L'élimination de l'approche contextuelle fait en sorte que les droits d'appel accordés par la loi doivent maintenant soit ne jouer aucun rôle en droit administratif, soit être reconnus comme indiquant une dérogation à l'application par défaut de la norme de la décision raisonnable. La seconde thèse doit prévaloir.

[48] Nos collègues reconnaissent que le temps est venu d'en finir avec l'approche contextuelle énoncée dans l'arrêt *Dunsmuir* et d'adopter une présomption d'application de la norme de la décision raisonnable. Nous divergeons d'opinion sur la mesure dans laquelle cette rupture avec l'approche contextuelle requiert des modifications correspondantes à d'autres aspects de la jurisprudence en matière de norme de contrôle. Nous considérons que l'élimination de l'approche contextuelle constitue un ajustement progressif mais important aux fondements du contrôle judiciaire canadien. S'il est vrai que la jurisprudence de notre Cour a, au cours des dernières années, précisé que l'approche contextuelle devrait être appliquée « avec parcimonie » (*CCDP*, par. 46), il est inexact de soutenir que l'état de notre jurisprudence est tel que l'élimination de l'analyse contextuelle était « pratiquement achevée » : motifs des juges Abella et Karakatsanis, par. 277; voir, à ce sujet, *CCDP*, par. 44-54; *Saguenay*, par. 46; *Tervita*, par. 35; *McLean*, par. 22; *Edmonton East*, par. 32; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 15. L'analyse contextuelle forme un volet du cadre d'analyse général de la norme de contrôle établi dans l'arrêt *Dunsmuir*. Une rupture avec cet aspect du cadre d'analyse énoncé dans l'arrêt *Dunsmuir* exige un rééquilibrage réfléchi du cadre d'analyse dans son ensemble afin de maintenir l'équilibre, fondamental en droit administratif, entre les rôles des décideurs administratifs et ceux des cours de révision.

[49] In our view, with the starting position of this presumption of reasonableness review, and in the absence of a searching contextual analysis, legislative intent can only be given effect in this framework if statutory appeal mechanisms, as clear signals of legislative intent with respect to the applicable standard of review, are given effect through the application of appellate standards by reviewing courts. Conversely, in such a framework that is based on a presumption of reasonableness review, contextual factors that courts once looked to as signalling deferential review, such as privative clauses, serve no independent or additional function in identifying the standard of review.

[50] We wish, at this juncture, to make three points regarding how the presence of a statutory appeal mechanism should inform the choice of standard analysis. First, we note that statutory regimes that provide for parties to appeal to a court from an administrative decision may allow them to do so in all cases (that is, as of right) or only with leave of the court. While the existence of a leave requirement will affect whether a court will hear an appeal from a particular decision, it does not affect the standard to be applied if leave is given and the appeal is heard.

[51] Second, we note that not all legislative provisions that contemplate a court reviewing an administrative decision actually provide a right of appeal. Some provisions simply recognize that all administrative decisions are subject to judicial review and address procedural or other similar aspects of judicial review in a particular context. Since these provisions do not give courts an appellate function, they do not authorize the application of appellate standards. Some examples of such provisions are ss. 18 to 18.2, 18.4 and 28 of the *Federal Courts Act*, which confer jurisdiction on the Federal Court and the Federal Court of Appeal to hear and determine applications for judicial review of decisions of federal bodies and grant remedies, and also address procedural aspects of such applications: see *Khosa*, at para. 34. Another example is the current version of s. 470 of

[49] À notre avis, vu le point de départ qui repose sur cette présomption d'application de la norme de la décision raisonnable, et en l'absence d'une analyse contextuelle, le présent cadre d'analyse se doit de donner effet à l'intention du législateur en matière de mécanismes d'appel prévus par la loi. Il s'agit là d'indications claires de la volonté du législateur sur la norme de contrôle applicable, lesquelles imposent aux cours de révision d'appliquer les normes d'intervention qui prévalent en appel. À l'inverse, dans un tel cadre d'analyse qui repose sur la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable, les facteurs contextuels que les cours de justice voyaient autrefois comme des signes militant en faveur d'un contrôle empreint de déférence, telles les clauses privatives, ne remplissent dorénavant aucune fonction indépendante ou supplémentaire dans la détermination de la norme de contrôle applicable.

[50] Nous apportons ici trois précisions sur le rôle que joue le mécanisme d'appel prévu par la loi dans le choix de la norme de contrôle applicable. Premièrement, nous soulignons que les régimes législatifs peuvent accorder aux parties le droit de porter en appel une décision administrative devant une cour de justice en tout temps (c'est-à-dire, de plein droit) ou sur autorisation. Si l'obligation d'obtenir une autorisation détermine si un appel à l'encontre d'une décision sera instruit, elle n'a aucun impact sur la norme qui prévaut en appel une fois l'autorisation accordée.

[51] Deuxièmement, nous rappelons que ce ne sont pas toutes les dispositions législatives envisageant la possibilité qu'une cour de justice puisse contrôler une décision administrative qui confèrent dans les faits un droit d'appel. Certaines dispositions reconnaissent simplement que toute décision administrative est susceptible de contrôle judiciaire et traitent de questions de procédure ou d'autres éléments semblables du contrôle judiciaire applicable dans un contexte particulier. Comme elles n'attribuent pas de fonction d'appel aux cours de justice, ces dispositions ne permettent pas de recourir aux normes d'intervention applicables en appel. Parmi ces dispositions figurent les art. 18 à 18.2, 18.4 et 28 de la *Loi sur les Cours fédérales* qui donnent à la Cour fédérale et à la Cour d'appel fédérale compétence pour connaître des demandes de contrôle

Alberta's *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26, which does not provide for an appeal to a court, but addresses procedural considerations and consequences that apply "[w]here a decision of an assessment review board is the subject of an application for judicial review": s. 470(1).

[52] Third, we would note that statutory appeal rights are often circumscribed, as their scope might be limited with reference to the types of questions on which a party may appeal (where, for example, appeals are limited to questions of law) or the types of decisions that may be appealed (where, for example, not every decision of an administrative decision maker may be appealed to a court), or to the party or parties that may bring an appeal. However, the existence of a circumscribed right of appeal in a statutory scheme does not on its own preclude applications for judicial review of decisions, or of aspects of decisions, to which the appeal mechanism does not apply, or by individuals who have no right of appeal. But any such application for judicial review is distinct from an appeal, and the presumption of reasonableness review that applies on judicial review cannot then be rebutted by reference to the statutory appeal mechanism.

C. *The Applicable Standard Is Correctness Where Required by the Rule of Law*

[53] In our view, respect for the rule of law requires courts to apply the standard of correctness for certain types of legal questions: constitutional questions, general questions of law of central importance to the legal system as a whole and questions regarding the jurisdictional boundaries between two or more administrative bodies. The application of the correctness standard for such questions respects the unique role of the judiciary in interpreting the Constitution

judiciaire visant des offices fédéraux, accorder réparation le cas échéant et se prononcer sur les aspects procéduraux de ces demandes : voir *Khosa*, par. 34. Un autre exemple est celui de l'art. 470, dans sa version actuelle, de la *Municipal Government Act*, R.S.A. 2000, c. M-26, de l'Alberta, qui ne prévoit pas de droit d'appel devant une cour de justice, mais porte plutôt sur des considérations et des conséquences procédurales [TRADUCTION] « [d]ans le cas où la décision d'un comité de révision des évaluations fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire » : par. 470(1).

[52] Troisièmement, nous soulignons que les droits d'appel conférés par la loi sont souvent circonscrits : leur portée peut être restreinte en fonction des types de questions sur lesquelles une partie peut interjeter appel (par exemple, lorsque le droit d'appel ne vise que des questions de droit), ou en fonction du type de décision susceptible d'être portée en appel (lorsque, par exemple, certaines décisions d'un décideur administratif sont sans appel devant une cour de justice), ou bien en fonction de la partie ou des parties qui peuvent porter la cause en appel. La présence d'un droit d'appel circonscrit dans le cadre d'un régime législatif ne fait pas obstacle en soi aux demandes de contrôle judiciaire visant des décisions ou des questions qui ne sont pas visées par le mécanisme d'appel, ni aux recours intentés par des personnes qui n'ont aucun droit d'appel. Dans de tels cas, ce contrôle judiciaire diffère toutefois d'un appel, et la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable lors du contrôle judiciaire ne sera pas réfutée en invoquant le mécanisme d'appel autrement prévu par la loi.

C. *La norme de la décision correcte s'impose lorsque la primauté du droit l'exige*

[53] À notre avis, le respect de la primauté du droit exige que les cours de justice appliquent la norme de la décision correcte à l'égard de certains types de questions de droit : les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. L'application de la norme de la décision

and ensures that courts are able to provide the last word on questions for which the rule of law requires consistency and for which a final and determinate answer is necessary: *Dunsmuir*, at para. 58.

[54] When applying the correctness standard, the reviewing court may choose either to uphold the administrative decision maker's determination or to substitute its own view: *Dunsmuir*, at para. 50. While it should take the administrative decision maker's reasoning into account — and indeed, it may find that reasoning persuasive and adopt it — the reviewing court is ultimately empowered to come to its own conclusions on the question.

(1) Constitutional Questions

[55] Questions regarding the division of powers between Parliament and the provinces, the relationship between the legislature and the other branches of the state, the scope of Aboriginal and treaty rights under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*, and other constitutional matters require a final and determinate answer from the courts. Therefore, the standard of correctness must continue to be applied in reviewing such questions: *Dunsmuir*, at para. 58; *Westcoast Energy Inc. v. Canada (National Energy Board)*, [1998] 1 S.C.R. 322.

[56] The Constitution — both written and unwritten — dictates the limits of all state action. Legislatures and administrative decision makers are bound by the Constitution and must comply with it. A legislature cannot alter the scope of its own constitutional powers through statute. Nor can it alter the constitutional limits of executive power by delegating authority to an administrative body. In other words, although a legislature may choose what powers it delegates to an administrative body, it cannot delegate powers that it does not constitutionally have. The constitutional authority to act must have determinate, defined and consistent limits, which necessitates the application of the correctness standard.

correcte à l'égard de ces questions s'accorde avec le rôle unique du pouvoir judiciaire dans l'interprétation de la Constitution, et fait en sorte que les cours de justice ont le dernier mot sur des questions à l'égard desquelles la primauté du droit exige une cohérence et une réponse décisive et définitive s'impose : *Dunsmuir*, par. 58.

[54] La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte peut choisir de confirmer la conclusion du décideur administratif ou de lui substituer sa propre conclusion : *Dunsmuir*, par. 50. S'il est opportun que la cour de révision tienne compte du raisonnement du décideur administratif — et puisse en fait le trouver convaincant et le faire sien — elle est en fin de compte habilitée à tirer ses propres conclusions sur la question en litige.

(1) Les questions constitutionnelles

[55] L'examen des questions touchant au partage des compétences entre le Parlement et les provinces, au rapport entre le législateur et les autres organes de l'État, à la portée des droits ancestraux et droits issus de traités reconnus à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et à d'autres questions de droit constitutionnel nécessite une réponse décisive et définitive des cours de justice. Il faut donc continuer d'appliquer la norme de la décision correcte au moment d'examiner les questions de cette nature : *Dunsmuir*, par. 58; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322.

[56] La Constitution tant écrite que non écrite circumscribit l'ensemble des mesures prises par l'État. Les législateurs et les décideurs administratifs sont tenus de respecter la Constitution. Un législateur ne saurait modifier la portée de ses propres pouvoirs constitutionnels par voie législative. Il ne saurait non plus modifier les limites constitutionnelles de ses pouvoirs exécutifs en déléguant ceux-ci à un organe administratif. En d'autres termes, si un législateur peut choisir les pouvoirs à déléguer à un organisme administratif, il ne peut déléguer des pouvoirs dont la Constitution ne l'investit pas. Le pouvoir constitutionnel d'agir doit comporter des limites définies et uniformes, ce qui commande l'application de la norme de la décision correcte.

[57] Although the *amici* questioned the approach to the standard of review set out in *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, a reconsideration of that approach is not germane to the issues in this appeal. However, it is important to draw a distinction between cases in which it is alleged that the effect of the administrative decision being reviewed is to unjustifiably limit rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (as was the case in *Doré*) and those in which the issue on review is whether a provision of the decision maker's enabling statute violates the *Charter* (see, e.g., *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, at para. 65). Our jurisprudence holds that an administrative decision maker's interpretation of the latter issue should be reviewed for correctness, and that jurisprudence is not displaced by these reasons.

(2) General Questions of Law of Central Importance to the Legal System as a Whole

[58] In *Dunsmuir*, a majority of the Court held that, in addition to constitutional questions, general questions of law which are “both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator's specialized area of expertise” will require the application of the correctness standard: para. 60, citing *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77, at para. 62, per LeBel J., concurring. We remain of the view that the rule of law requires courts to have the final word with regard to general questions of law that are “of central importance to the legal system as a whole”. However, a return to first principles reveals that it is not necessary to evaluate the decision maker's specialized expertise in order to determine whether the correctness standard must be applied in cases involving such questions. As indicated above (at para. 31) of the reasons, the consideration of expertise is folded into the new starting point adopted in these reasons, namely the presumption of reasonableness review.

[57] Bien que des *amici curiae* aient remis en question la méthode de détermination de la norme de contrôle établie dans l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395, le présent pourvoi ne nécessite pas que nous nous y attardions. Il importe par contre d'établir une distinction entre les cas où il est allégué que la décision administrative sous examen a pour effet de restreindre de façon injustifiable les droits consacrés par la *Charte canadienne des droits et libertés* (comme dans l'arrêt *Doré*) et les cas où le contrôle judiciaire porte sur la question de savoir si l'une des dispositions de la loi habilitante de l'organisme décisionnel viole la *Charte* (voir, p. ex., *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, par. 65). Suivant la jurisprudence de notre Cour, l'interprétation d'un décideur administratif sur ce dernier point doit être contrôlée selon la norme de la décision correcte. Les présents motifs n'ont pas pour effet d'écarter cette jurisprudence.

(2) Les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble

[58] Outre les questions constitutionnelles, la Cour a reconnu à la majorité dans l'arrêt *Dunsmuir* qu'une question de droit générale « à la fois, d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre » commande l'application de la norme de la décision correcte : par. 60, citant *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 62, motifs concordants du juge LeBel. Nous demeurons d'avis que la primauté du droit exige que les cours de justice tranchent de manière définitive les questions de droit générales qui sont « d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble ». Toutefois, au regard des principes qui sous-tendent de telles questions, il n'est pas nécessaire d'examiner l'expertise spécialisée du décideur pour déterminer s'il faut appliquer la norme de la décision correcte en pareils cas. Comme l'indique le par. 31 des présents motifs, la prise en compte de l'expertise est incorporée au nouveau point de départ adopté dans les présents motifs, à savoir la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable.

[59] As the majority of the Court recognized in *Dunsmuir*, the key underlying rationale for this category of questions is the reality that certain general questions of law “require uniform and consistent answers” as a result of “their impact on the administration of justice as a whole”: *Dunsmuir*, at para. 60. In these cases, correctness review is necessary to resolve general questions of law that are of “fundamental importance and broad applicability”, with significant legal consequences for the justice system as a whole or for other institutions of government: see *Toronto (City)*, at para. 70; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. University of Calgary*, 2016 SCC 53, [2016] 2 S.C.R. 555, at para. 20; *Canadian National Railway*, at para. 60; *Chagnon v. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 SCC 39, [2018] 2 S.C.R. 687, at para. 17; *Saguenay*, at para. 51; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (“*Mowat*”), at para. 22; *Commission scolaire de Laval v. Syndicat de l’enseignement de la région de Laval*, 2016 SCC 8, [2016] 1 S.C.R. 29, at para. 38. For example, the question in *University of Calgary* could not be resolved by applying the reasonableness standard, because the decision would have had legal implications for a wide variety of other statutes and because the uniform protection of solicitor-client privilege — at issue in that case — is necessary for the proper functioning of the justice system: *University of Calgary*, at paras. 19-26. As this shows, the resolution of general questions of law “of central importance to the legal system as a whole” has implications beyond the decision at hand, hence the need for “uniform and consistent answers”.

[60] This Court’s jurisprudence continues to provide important guidance regarding what constitutes a general question of law of central importance to the legal system as a whole. For example, the following general questions of law have been held to be of central importance to the legal system as a whole: when an administrative proceeding will be barred by the doctrines of *res judicata* and abuse of

[59] Comme les juges majoritaires de la Cour l’ont reconnu dans l’arrêt *Dunsmuir*, la principale raison d’être de cette catégorie de questions est la nécessité de trancher certaines questions de droit générales « de manière uniforme et cohérente étant donné [leurs] répercussions sur l’administration de la justice dans son ensemble » : *Dunsmuir*, par. 60. Dans ces cas, la norme de contrôle de la décision correcte s’impose à l’égard des questions de droit générales qui sont « d’une importance fondamentale, de grande portée » et susceptibles d’avoir des répercussions juridiques significatives sur le système de justice dans son ensemble ou sur d’autres institutions gouvernementales : voir *Toronto (Ville)*, par. 70; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. University of Calgary*, 2016 CSC 53, [2016] 2 R.C.S. 555, par. 20; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, par. 60; *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, [2018] 2 R.C.S. 687, par. 17; *Saguenay*, par. 51; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (« *Mowat* »), par. 22; *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l’enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8, [2016] 1 R.C.S. 29, par. 38. Par exemple, la question soulevée dans *University of Calgary* ne pouvait pas être tranchée par application de la norme de la décision raisonnable en raison des conséquences juridiques de la décision sur une vaste gamme d’autres régimes législatifs et en raison de la nécessité d’une protection uniforme du secret professionnel de l’avocat — en cause dans cette affaire — pour le bon fonctionnement du système de justice : *University of Calgary*, par. 19-26. Ainsi que le montre cette jurisprudence, résoudre des questions de droit générales « d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble » a des répercussions qui transcendent la décision en cause, d’où le besoin de « réponses uniformes et cohérentes ».

[60] La jurisprudence de notre Cour continue de fournir des indications importantes sur ce qui constitue une question de droit générale d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Par exemple, on a jugé que les questions de droit générales suivantes sont d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble : lorsqu’une procédure administrative est prescrite par

process (*Toronto (City)*, at para. 15); the scope of the state's duty of religious neutrality (*Saguenay*, at para. 49); the appropriateness of limits on solicitor-client privilege (*University of Calgary*, at para. 20); and the scope of parliamentary privilege (*Chagnon*, at para. 17). We caution, however, that this jurisprudence must be read carefully, given that expertise is no longer a consideration in identifying such questions: see, e.g., *CHRC*, at para. 43.

[61] We would stress that the mere fact that a dispute is “of wider public concern” is not sufficient for a question to fall into this category — nor is the fact that the question, when framed in a general or abstract sense, touches on an important issue: see, e.g., *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458, at para. 66; *McLean*, at para. 28; *Barreau du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2017 SCC 56, [2017] 2 S.C.R. 488, at para. 18. The case law reveals many examples of questions this Court has concluded are *not* general questions of law of central importance to the legal system as a whole. These include whether a certain tribunal can grant a particular type of compensation (*Mowat*, at para. 25); when estoppel may be applied as an arbitral remedy (*Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616, at paras. 37-38); the interpretation of a statutory provision prescribing timelines for an investigation (*Alberta Teachers*, at para. 32); the scope of a management rights clause in a collective agreement (*Irving Pulp & Paper*, at paras. 7, 15-16 and 66, per Rothstein and Moldaver JJ., dissenting but not on this point); whether a limitation period had been triggered under securities legislation (*McLean*, at paras. 28-31); whether a party to a confidential contract could bring a complaint under a particular regulatory regime (*Canadian National Railway*, at para. 60); and the scope of an exception allowing non-advocates to represent a minister in certain proceedings (*Barreau du Québec*, at paras. 17-18). As these comments and examples indicate, this does not mean that simply because expertise no longer

l'application des doctrines de l'autorité de la chose jugée et de l'abus de procédure (*Toronto (Ville)*, par. 15); la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État (*Saguenay*, par. 49); le bien-fondé des limites du secret professionnel de l'avocat (*University of Calgary*, par. 20); et la portée du privilège parlementaire (*Chagnon*, par. 17). Il importe par contre de préciser qu'il y a lieu d'interpréter avec prudence ces décisions, puisque l'expertise perd dorénavant sa pertinence lorsqu'il s'agit d'identifier les questions appartenant à cette catégorie : voir, p. ex., *CCDP*, par. 43.

[61] Nous tenons à préciser que le simple fait qu'un conflit puisse être « d'intérêt public général » ne suffit pas pour qu'une question entre dans cette catégorie — pas plus que ne l'est le fait qu'une question formulée dans un sens général ou abstrait porte sur un enjeu important : voir, p. ex., *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458, par. 66; *McLean*, par. 28; *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2017 CSC 56, [2017] 2 R.C.S. 488, par. 18. La jurisprudence renferme de nombreux exemples de questions que notre Cour n'a pas considérées comme étant des questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble. Mentionnons, entre autres, la question de savoir si un certain tribunal administratif peut accorder ou non un type particulier d'indemnité (*Mowat*, par. 25); les cas dans lesquels un arbitre peut appliquer une préclusion à titre de réparation (*Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616, par. 37-38); l'interprétation d'une disposition législative prescrivant le délai pour mener à terme une enquête (*Alberta Teachers*, par. 32); la portée des droits de la direction prévus dans une convention collective (*Pâtes & Papier Irving*, par. 7, 15-16 et 66, les juges Rothstein et Moldaver, dissidents mais non sur ce point); l'application d'un délai de prescription en vertu d'une loi portant sur les valeurs mobilières (*McLean*, par. 28-31); la possibilité pour une partie à un contrat confidentiel de porter plainte sous un régime particulier de réglementation (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, par. 60); et la portée d'une exception permettant aux non-avocats

plays a role in the selection of the standard of review, questions of central importance are now transformed into a broad catch-all category for correctness review.

[62] In short, general questions of law of central importance to the legal system as a whole require a single determinate answer. In cases involving such questions, the rule of law requires courts to provide a greater degree of legal certainty than reasonableness review allows.

(3) Questions Regarding the Jurisdictional Boundaries Between Two or More Administrative Bodies

[63] Finally, the rule of law requires that the correctness standard be applied in order to resolve questions regarding the jurisdictional boundaries between two or more administrative bodies: *Dunsmuir*, at para. 61. One such question arose in *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, 2000 SCC 14, [2000] 1 S.C.R. 360, in which the issue was the jurisdiction of a labour arbitrator to consider matters of police discipline and dismissal that were otherwise subject to a comprehensive legislative regime. Similarly, in *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Quebec (Attorney General)*, 2004 SCC 39, [2004] 2 S.C.R. 185, the Court considered a jurisdictional dispute between a labour arbitrator and the Quebec Human Rights Tribunal.

[64] Administrative decisions are rarely contested on this basis. Where they are, however, the rule of law requires courts to intervene where one administrative body has interpreted the scope of its authority in a manner that is incompatible with the jurisdiction of another. The rationale for this category of questions is simple: the rule of law cannot tolerate conflicting orders and proceedings where they result in a

de représenter un ministre dans certaines instances (*Barreau du Québec*, par. 17-18). Comme ces commentaires l'indiquent et ces exemples le montrent, le simple fait que l'expertise n'occupe plus de place dans la sélection de la norme de contrôle ne veut pas dire que les questions d'importance capitale forment désormais une vaste catégorie fourre-tout à laquelle s'applique la norme de la décision correcte.

[62] En somme, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble exigent une réponse unique et définitive. Lorsque ces questions se posent, la primauté du droit requiert que les cours de justice apportent un niveau de certitude juridique qui soit supérieur à celui que permet le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable.

(3) Les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs

[63] Enfin, la primauté du droit veut que la norme de la décision correcte s'applique à la délimitation des compétences respectives d'organismes administratifs : *Dunsmuir*, par. 61. Une telle question s'est posée dans l'arrêt *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*, 2000 CSC 14, [2000] 1 R.C.S. 360, où le débat portait sur la compétence d'un arbitre en matière de relations de travail pour statuer sur des questions de discipline et de renvoi de policiers qui étaient par ailleurs régies par un régime législatif complet. De même, dans l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, [2004] 2 R.C.S. 185, la Cour était saisie d'un conflit de compétence entre un arbitre en droit du travail et le Tribunal des droits de la personne du Québec.

[64] Il est rare que les décisions administratives soient contestées pour ce motif. Le cas échéant, toutefois, la primauté du droit commande l'intervention des cours de justice lorsqu'un organisme administratif interprète l'étendue de ses pouvoirs d'une manière qui est incompatible avec la compétence d'un autre organisme administratif. La raison d'être de cette catégorie de questions est simple : la primauté

true operational conflict between two administrative bodies, pulling a party in two different and incompatible directions: see *British Columbia Telephone Co.*, at para. 80, per McLachlin J. (as she then was), concurring. Members of the public must know where to turn in order to resolve a dispute. As with general questions of law of central importance to the legal system as a whole, the application of the correctness standard in these cases safeguards predictability, finality and certainty in the law of administrative decision making.

D. *A Note Regarding Jurisdictional Questions*

[65] We would cease to recognize jurisdictional questions as a distinct category attracting correctness review. The majority in *Dunsmuir* held that it was “without question” (para. 50) that the correctness standard must be applied in reviewing jurisdictional questions (also referred to as true questions of jurisdiction or *vires*). True questions of jurisdiction were said to arise “where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter”: see *Dunsmuir*, at para. 59; *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3, at para. 32. Since *Dunsmuir*, however, majorities of this Court have questioned the necessity of this category, struggled to articulate its scope and “expressed serious reservations about whether such questions can be distinguished as a separate category of questions of law”: *McLean*, at para. 25, referring to *Alberta Teachers*, at para. 34; *Edmonton East*, at para. 26; *Guérin*, at paras. 32-36; *CHRC*, at paras. 31-41.

[66] As Gascon J. noted in *CHRC*, the concept of “jurisdiction” in the administrative law context is inherently “slippery”: para. 38. This is because, in theory, any challenge to an administrative decision can be characterized as “jurisdictional” in the sense that it calls into question whether the decision maker had the authority to act as it did: see *CHRC*,

du droit ne saurait tolérer des ordonnances et des procédures qui entraînent un véritable conflit opérationnel entre deux organismes administratifs, de sorte qu’une partie se retrouve aux prises avec deux décisions contradictoires : voir *British Columbia Telephone Co.*, par. 80, motifs concordants de la juge McLachlin (plus tard juge en chef). Les membres du public doivent savoir à qui s’adresser en vue de régler un litige. À l’instar des questions de droit générales d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, l’application de la norme de la décision correcte s’impose dans ces cas par souci de prévisibilité, de certitude et de caractère définitif du processus décisionnel en droit administratif.

D. *Un mot sur les questions de compétence*

[65] Nous sommes d’avis de mettre fin à la reconnaissance des questions de compétence comme une catégorie distincte devant faire l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte. Selon la majorité dans l’arrêt *Dunsmuir*, il ne faisait « aucun doute » (par. 50) que les questions liées à la compétence (ou les questions touchant véritablement à la compétence) devaient être examinées selon la norme de la décision correcte. Une véritable question de compétence se posait « lorsque le tribunal administratif [devait] déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autoris[ai]ent à trancher une question » : voir *Dunsmuir*, par. 59; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3, par. 32. Or, depuis l’arrêt *Dunsmuir*, des opinions des juges majoritaires de la Cour ont mis en doute la pertinence de cette catégorie, ont peiné à en définir la portée et ont affirmé « douter sérieusement que la question appartienne à une catégorie distincte de questions de droit » : *McLean*, par. 25, renvoyant à *Alberta Teachers*, par. 34; *Edmonton East*, par. 26; *Guérin*, par. 32-36; *CCDP*, par. 31-41.

[66] Comme l’a fait remarquer le juge Gascon dans l’arrêt *CCDP*, la « compétence » en droit administratif est, de par sa nature même, un concept « aux contours flous » : par. 38. Il en est ainsi, parce que, en théorie, toute contestation d’une décision administrative peut être qualifiée de question qui « touche à la compétence », en ce sens qu’elle sème un doute à

at para. 38; *Alberta Teachers*, at para. 34; see similarly *City of Arlington, Texas v. Federal Communications Commission*, 569 U.S. 290 (2013), at p. 299. Although this Court’s jurisprudence contemplates that only a much narrower class of “truly” jurisdictional questions requires correctness review, it has observed that there are no “clear markers” to distinguish such questions from other questions related to the interpretation of an administrative decision maker’s enabling statute: see *CHRC*, at para. 38. Despite differing views on whether it is possible to demarcate a class of “truly” jurisdictional questions, there is general agreement that “it is often difficult to distinguish between exercises of delegated power that raise truly jurisdictional questions from those entailing an unremarkable application of an enabling statute”: *CHRC*, at para. 111, per Brown J., concurring. This tension is perhaps clearest in cases where the legislature has delegated broad authority to an administrative decision maker that allows the latter to make regulations in pursuit of the objects of its enabling statute: see, e.g., *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360; *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635.

[67] In *CHRC*, the majority, while noting this inherent difficulty — and the negative impact on litigants of the resulting uncertainty in the law — nonetheless left the question of whether the category of true questions of jurisdiction remains necessary to be determined in a later case. After hearing submissions on this issue and having an adequate opportunity for reflection on this point, we are now in a position to conclude that it is not necessary to maintain this category of correctness review. The arguments that support maintaining this category — in particular the concern that a delegated decision maker should not be free to determine the scope of its own authority — can be addressed adequately by applying the framework for conducting reasonableness review that we describe below. Reasonableness review is both robust and responsive to context. A proper application of the reasonableness standard will enable courts to fulfill

savoir si le décideur était habilité à agir comme il l’a fait : voir *CCDP*, par. 38; *Alberta Teachers*, par. 34; voir également *City of Arlington, Texas c. Federal Communications Commission*, 569 U.S. 290 (2013), p. 299. Si notre Cour indique dans sa jurisprudence que seule une catégorie beaucoup plus circonscrite de questions touchant « véritablement » à la compétence appelle la norme de la décision correcte, elle fait aussi remarquer qu’il n’existe aucune « balise claire » qui permet de distinguer ces questions de celles touchant à l’interprétation de sa loi habilitante par un décideur administratif : voir *CCDP*, par. 38. Malgré les opinions divergentes sur la possibilité de délimiter la catégorie des questions touchant « véritablement » à la compétence, on s’entend généralement pour dire qu’il est « souvent difficile de distinguer l’exercice d’un pouvoir délégué qui soulève des questions touchant véritablement à la compétence de l’exercice du pouvoir qui fait intervenir l’application ordinaire d’une loi habilitante » : *CCDP*, par. 111, motifs concordants du juge Brown. Cette tension ressort peut-être le plus dans les cas où le législateur a délégué un large pouvoir à un organe administratif qui permet à celui-ci de concevoir des règlements dans la poursuite des objectifs de sa loi habilitante : voir, p. ex., *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635.

[67] Tout en soulignant cette difficulté inhérente — ainsi que l’effet néfaste de l’incertitude juridique qui en découle sur les justiciables — les juges majoritaires dans l’arrêt *CCDP* ont néanmoins laissé en suspens la question de savoir si la catégorie des questions touchant véritablement à la compétence était toujours nécessaire. Après avoir entendu les observations présentées à cet égard et saisi l’occasion de nous pencher sur ce point, nous sommes aujourd’hui en mesure de conclure qu’il n’est pas nécessaire de maintenir cette catégorie au sein des questions appelant la norme de la décision correcte. Les arguments à l’appui du maintien de cette catégorie — notamment la préoccupation relative au pouvoir du décideur, titulaire de pouvoirs délégués, de déterminer l’étendue de sa propre compétence — peuvent faire l’objet d’un examen adéquat au moyen du cadre d’analyse, exposé plus loin, qui doit servir

their constitutional duty to ensure that administrative bodies have acted within the scope of their lawful authority without having to conduct a preliminary assessment regarding whether a particular interpretation raises a “truly” or “narrowly” jurisdictional issue and without having to apply the correctness standard.

[68] Reasonableness review does not give administrative decision makers free rein in interpreting their enabling statutes, and therefore does not give them licence to enlarge their powers beyond what the legislature intended. Instead, it confirms that the governing statutory scheme will always operate as a constraint on administrative decision makers and as a limit on their authority. Even where the reasonableness standard is applied in reviewing a decision maker’s interpretation of its authority, precise or narrow statutory language will necessarily limit the number of *reasonable* interpretations open to the decision maker — perhaps limiting it to one. Conversely, where the legislature has afforded a decision maker broad powers in general terms — and has provided no right of appeal to a court — the legislature’s intention that the decision maker have greater leeway in interpreting its enabling statute should be given effect. Without seeking to import the U.S. jurisprudence on this issue wholesale, we find that the following comments of the Supreme Court of the United States in *Arlington*, at p. 307, are apt:

The fox-in-the-henhouse syndrome is to be avoided not by establishing an arbitrary and undefinable category of agency decision-making that is accorded no deference, but by taking seriously, and applying rigorously, in all cases, statutory limits on agencies’ authority. Where [the legislature] has established a clear line, the agency cannot go beyond it; and where [the legislature] has established an ambiguous line, the agency can go no further than the ambiguity will fairly allow. But in rigorously applying the latter rule, a court need not pause to

à effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Le contrôle judiciaire selon cette norme est à la fois rigoureux et adapté au contexte. En l’appliquant adéquatement, les cours de justice sont en mesure d’accomplir leur devoir constitutionnel de veiller à ce que les organismes administratifs agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés sans qu’il soit nécessaire de procéder à un examen préliminaire pour établir si une interprétation particulière soulève une question touchant « véritablement » et « étroitement » à la compétence et sans avoir à recourir à la norme de la décision correcte.

[68] La norme de la décision raisonnable ne permet pas aux décideurs administratifs d’interpréter leur loi habilitante à leur gré et ne les autorise donc pas à élargir la portée de leurs pouvoirs au-delà de ce que souhaitait le législateur. Elle vient plutôt confirmer que le régime législatif applicable servira toujours à circonscrire les actes ainsi que les pouvoirs des décideurs administratifs. Même dans les cas où l’interprétation que le décideur donne de ses pouvoirs fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, un texte législatif formulé en termes précis ou étroits aura forcément pour effet de restreindre les interprétations *raisonnables* que le décideur peut retenir — en les limitant peut-être à une seule. À l’inverse, lorsque le législateur confère au décideur de vastes pouvoirs au moyen d’un texte législatif rédigé en termes généraux, et ne prévoit aucun droit d’appel devant une cour de justice, il y a lieu de donner effet à son intention d’accorder une plus grande latitude au décideur sur l’interprétation de sa loi habilitante. Sans pour autant chercher à importer en bloc la jurisprudence américaine sur ce point, nous estimons pertinents les propos suivants formulés par la Cour suprême des États-Unis dans l’arrêt *Arlington*, p. 307 :

[TRADUCTION] Il faut éviter le syndrome du « loup dans la bergerie » non pas en créant une catégorie arbitraire et indéfinissable de décisions d’organismes à l’égard desquelles il n’y a pas lieu de faire preuve de déférence, mais en prenant au sérieux et en appliquant rigoureusement, dans tous les cas, les restrictions prévues par la loi relativement aux pouvoirs conférés à un organisme. Si [le législateur] trace une ligne de démarcation claire, l’organisme ne peut aller au-delà de celle-ci; si [le législateur] trace une ligne de démarcation ambiguë, l’organisme ne

puzzle over whether the interpretive question presented is “jurisdictional.”

E. *Other Circumstances Requiring a Derogation From the Presumption of Reasonableness Review*

[69] In these reasons, we have identified five situations in which a derogation from the presumption of reasonableness review is warranted either on the basis of legislative intent (i.e., legislated standards of review and statutory appeal mechanisms) or because correctness review is required by the rule of law (i.e., constitutional questions, general questions of law of central importance to the legal system as a whole, and questions regarding jurisdictional boundaries between administrative bodies). This framework is the product of careful consideration undertaken following extensive submissions and based on a thorough review of the relevant jurisprudence. We are of the view, at this time, that these reasons address all of the situations in which a reviewing court should derogate from the presumption of reasonableness review. As previously indicated, courts should no longer engage in a contextual inquiry to determine the standard of review or to rebut the presumption of reasonableness review. Letting go of this contextual approach will, we hope, “get the parties away from arguing about the tests and back to arguing about the substantive merits of their case”: *Alberta Teachers*, at para. 36, quoting *Dunsmuir*, at para. 145, per Binnie J., concurring.

[70] However, we would not definitively foreclose the possibility that another category could be recognized as requiring a derogation from the presumption of reasonableness review in a future case. But our reluctance to pronounce that the list of exceptions to the application of a reasonableness standard

peut dépasser les limites de l’ambiguïté même. Or, pour l’application rigoureuse de cette dernière règle, la cour de justice n’est pas nécessairement tenue de s’arrêter et d’essayer de comprendre si la question d’interprétation soulevée touche à la « compétence ».

E. *Les autres circonstances qui nécessitent de déroger à l’application de la norme de la décision raisonnable*

[69] Dans les présents motifs, nous avons relevé cinq situations où se justifie une dérogation à la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, soit sur le fondement de l’intention du législateur (en l’occurrence, les normes de contrôle établies par voie législative et les mécanismes d’appel prévus par la loi), soit parce que la primauté du droit exige un contrôle selon la norme de la décision correcte (en l’occurrence, les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, ainsi que les questions liées aux délimitations des compétences respectives d’organismes administratifs). Ce cadre d’analyse découle d’un examen minutieux, entrepris après avoir reçu des observations approfondies et procédé à une étude fouillée de la jurisprudence applicable. Pour le moment, nous estimons que les présents motifs couvrent l’ensemble des situations dans lesquelles il convient que la cour de révision déroge à la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Comme nous l’avons déjà indiqué, les cours de justice ne devraient plus recourir à l’analyse contextuelle pour déterminer la norme de contrôle applicable ou pour réfuter la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable. En finir avec cette approche contextuelle fera en sorte, nous l’espérons, que « les parties cessent de débattre des critères applicables et fassent plutôt valoir leurs prétentions sur le fond » : *Alberta Teachers*, par. 36, citant *Dunsmuir*, par. 145, motifs concordants du juge Binnie.

[70] Toutefois, nous ne fermons pas définitivement la porte à la possibilité qu’une autre catégorie puisse ultérieurement être reconnue comme appelant une dérogation à la présomption de contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Notre réticence à qualifier d’exhaustive la liste d’exceptions

is closed should not be understood as inviting the routine establishment of new categories requiring correctness review. Rather, it is a recognition that it would be unrealistic to declare that we have contemplated every possible set of circumstances in which legislative intent or the rule of law will require a derogation from the presumption of reasonableness review. That being said, the recognition of any new basis for correctness review would be exceptional and would need to be consistent with the framework and the overarching principles set out in these reasons. In other words, any new category warranting a derogation from the presumption of reasonableness review on the basis of legislative intent would require a signal of legislative intent as strong and compelling as those identified in these reasons (i.e., a legislated standard of review or a statutory appeal mechanism). Similarly, the recognition of a new category of questions requiring correctness review that is based on the rule of law would be justified only where failure to apply correctness review would undermine the rule of law and jeopardize the proper functioning of the justice system in a manner analogous to the three situations described in these reasons.

[71] The *amici curiae* suggest that, in addition to the three categories of legal questions identified above, the Court should recognize an additional category of legal questions that would require correctness review on the basis of the rule of law: legal questions regarding which there is persistent discord or internal disagreement within an administrative body leading to legal incoherence. They argue that correctness review is necessary in such situations because the rule of law breaks down where legal inconsistency becomes the norm and the law's meaning comes to depend on the identity of the decision maker. The *amici curiae* submit that, where competing reasonable legal interpretations linger over time at the administrative

à l'application de la norme de la décision raisonnable ne doit cependant pas être interprétée comme visant à favoriser l'établissement routinier de nouvelles catégories de situations commandant l'application de la norme de la décision correcte. Cette réticence relève plutôt de la constatation qu'il serait illusoire de déclarer que nous avons envisagé toutes les combinaisons possibles de circonstances dans lesquelles l'intention du législateur ou la primauté du droit pourront commander une dérogation à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable. Cela dit, la reconnaissance de tout nouveau fondement pour l'application de la norme de la décision correcte devrait revêtir un caractère exceptionnel et devrait respecter le cadre d'analyse et les principes prépondérants énoncés dans les présents motifs. Autrement dit, toute nouvelle catégorie de questions qui justifie une dérogation à la norme de la décision raisonnable sur le fondement de l'intention du législateur devrait comporter une indication de cette volonté tout aussi solide et convaincante que les indications mentionnées dans les présents motifs (c.-à-d. une norme de contrôle établie par voie législative ou un mécanisme d'appel prévu par la loi). De la même manière, la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de questions qui commande l'application de la norme de la décision correcte sur le fondement de la primauté du droit ne serait justifiée que dans le cas où le défaut d'appliquer la norme de la décision correcte risquerait d'ébranler la primauté du droit et mettrait en péril le bon fonctionnement du système de justice d'une façon analogue aux trois situations décrites dans les présents motifs.

[71] Selon les *amici curiae*, outre les trois catégories de questions de droit que nous avons déjà mentionnées, la Cour devrait reconnaître l'existence d'une autre catégorie de questions de droit qui commande l'application de la norme de la décision correcte sur le fondement de la primauté du droit : les questions de droit qui sèment constamment la discordance ou la dissension interne au sein d'un organisme administratif et qui mènent à l'incohérence du droit. Les *amici curiae* font valoir que l'application de la norme de la décision correcte s'impose en pareil cas parce que la primauté du droit est mise à mal lorsque l'incohérence du droit devient la norme et que les règles de droit dépendent de l'identité du décideur.

level — such that a statute comes to mean, simultaneously, both “yes” and “no” — the courts must step in to provide a determinative answer to the question without according deference to the administrative decision maker: factum of the *amici curiae*, at para. 91.

[72] We are not persuaded that the Court should recognize a distinct correctness category for legal questions on which there is persistent discord within an administrative body. In *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d’appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756, this Court held that “a lack of unanimity [within a tribunal] is the price to pay for the decision-making freedom and independence given to the members of these tribunals”: p. 800; see also *Ellis-Don Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, 2001 SCC 4, [2001] 1 S.C.R. 221, at para. 28. That said, we agree that the hypothetical scenario suggested by the *amici curiae* — in which the law’s meaning depends on the identity of the individual decision maker, thereby leading to legal incoherence — is antithetical to the rule of law. In our view, however, the more robust form of reasonableness review set out below, which accounts for the value of consistency and the threat of arbitrariness, is capable, in tandem with internal administrative processes to promote consistency and with legislative oversight (see *Domtar*, at p. 801), of guarding against threats to the rule of law. Moreover, the precise point at which internal discord on a point of law would be so serious, persistent and unresolvable that the resulting situation would amount to “legal incoherence” and require a court to step in is not obvious. Given these practical difficulties, this Court’s binding jurisprudence and the hypothetical nature of the problem, we decline to recognize such a category in this appeal.

Ils ajoutent que, dans les cas où des interprétations juridiques concurrentes et raisonnables persistent au niveau administratif — de sorte que la loi peut signifier à la fois « oui » et « non » — il appartient aux cours de justice d’intervenir et de trancher de manière décisive, et ce, sans faire preuve de déférence envers le décideur administratif : mémoire des *amici curiae*, par. 91.

[72] Nous ne sommes pas convaincus que la Cour devrait reconnaître l’existence d’une catégorie distincte de questions de droit qui appellent la norme de la décision correcte dans le cas où ces questions sèment constamment la discorde au sein d’un organisme administratif. Dans l’arrêt *Domtar Inc. c. Québec (Commission d’appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, notre Cour a conclu que « l’absence d’unanimité [parmi les membres d’un tribunal administratif] est [...] le prix à payer pour la liberté et l’indépendance décisionnelle accordées aux membres de ces mêmes tribunaux » : p. 800; voir aussi *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, 2001 CSC 4, [2001] 1 R.C.S. 221, par. 28. Cela dit, nous convenons que le scénario hypothétique que proposent les *amici curiae* — où les règles de droit dépendent de l’identité du décideur et mènent à une incohérence du droit — va à l’encontre de la primauté du droit. Nous tenons cependant à préciser que le cadre d’application plus rigoureux de la norme de la décision raisonnable énoncé ci-dessous, qui tient compte de la valeur que représente la cohérence et du risque d’arbitraire, permet, de concert avec les processus administratifs internes qui favorisent l’uniformité et avec le contrôle que peut exercer le législateur (voir *Domtar*, p. 801), de se prémunir face aux menaces à la primauté du droit. En outre, il est difficile de cerner à quel moment une divergence interne sur une question de droit deviendrait grave, persistante et impossible à régler au point de créer une « incohérence du droit » et de commander l’intervention d’une cour de justice. Compte tenu de ces difficultés sur le plan pratique, des précédents de notre Cour et de la nature hypothétique du problème, nous nous abstenons de reconnaître l’existence d’une telle catégorie dans le présent pourvoi.

III. Performing Reasonableness Review

[73] This Court’s administrative law jurisprudence has historically focused on the analytical framework used to determine the applicable standard of review, while providing relatively little guidance on how to conduct reasonableness review in practice.

[74] In this section of our reasons, we endeavour to provide that guidance. The approach we set out is one that focuses on justification, offers methodological consistency and reinforces the principle “that reasoned decision-making is the lynchpin of institutional legitimacy”: factum of the *amici curiae*, at para. 12.

[75] We pause to note that our colleagues’ approach to reasonableness review is not fundamentally dissimilar to ours. Our colleagues emphasize that reviewing courts should respect administrative decision makers and their specialized expertise, should not ask how they themselves would have resolved an issue and should focus on whether the applicant has demonstrated that the decision is unreasonable: paras. 288, 289 and 291. We agree. As we have stated above, at para. 13, reasonableness review finds its starting point in judicial restraint and respects the distinct role of administrative decision makers. Moreover, as explained below, reasonableness review considers all relevant circumstances in order to determine whether the applicant has met their onus.

A. *Procedural Fairness and Substantive Review*

[76] Before turning to a discussion of the proposed approach to reasonableness review, we pause to acknowledge that the requirements of the duty of procedural fairness in a given case — and in particular whether that duty requires a decision maker to give

III. L’exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable

[73] La jurisprudence de notre Cour en droit administratif a historiquement été axée sur le cadre d’analyse utilisé pour déterminer la norme de contrôle applicable, tout en donnant peu d’indications sur la façon de procéder en pratique à un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable.

[74] Dans cette partie de nos motifs, nous fournissons de telles indications. L’approche retenue est axée sur la justification, s’appuie sur une cohérence sur le plan méthodologique, et renforce le principe voulant que « la prise de décisions motivées constitue la pierre angulaire de la légitimité des institutions » : mémoire des *amici curiae*, par. 12.

[75] Nous signalons que la manière dont nos collègues abordent le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne diffère pas fondamentalement de la nôtre. Nos collègues affirment que les cours de révision devraient respecter les décideurs administratifs et leur expertise spécialisée; ne devraient pas se demander comment elles auraient elles-mêmes tranché une question; et devraient se concentrer sur la question de savoir si la partie demanderesse a démontré le caractère déraisonnable de la décision : par. 288, 289 et 291. Nous sommes du même avis. Comme nous le mentionnons déjà au par. 13, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable a pour point de départ la retenue judiciaire et le respect du rôle distinct des décideurs administratifs. De plus, comme nous l’expliquons ci-dessous, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable tient compte de toutes les circonstances pertinentes pour déterminer si la partie demanderesse s’est acquittée de son fardeau.

A. *L’équité procédurale et le contrôle judiciaire sur le fond*

[76] Avant de procéder à l’analyse de la méthode proposée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable, nous convenons que les exigences de l’obligation d’équité procédurale dans une affaire donnée — et notamment la question de savoir si

reasons for its decision — will impact how a court conducts reasonableness review.

[77] It is well established that, as a matter of procedural fairness, reasons are not required for all administrative decisions. The duty of procedural fairness in administrative law is “eminently variable”, inherently flexible and context-specific: *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 682; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paras. 22-23; *Moreau-Bérubé*, at paras. 74-75; *Dunsmuir*, at para. 79. Where a particular administrative decision-making context gives rise to a duty of procedural fairness, the specific procedural requirements that the duty imposes are determined with reference to all of the circumstances: *Baker*, at para. 21. In *Baker*, this Court set out a non-exhaustive list of factors that inform the content of the duty of procedural fairness in a particular case, one aspect of which is whether written reasons are required. Those factors include: (1) the nature of the decision being made and the process followed in making it; (2) the nature of the statutory scheme; (3) the importance of the decision to the individual or individuals affected; (4) the legitimate expectations of the person challenging the decision; and (5) the choices of procedure made by the administrative decision maker itself: *Baker*, at paras. 23-27; see also *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650, at para. 5. Cases in which written reasons tend to be required include those in which the decision-making process gives the parties participatory rights, an adverse decision would have a significant impact on an individual or there is a right of appeal: *Baker*, at para. 43; *D. J. M. Brown and the Hon. J. M. Evans*, with the assistance of D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), vol. 3, at p. 12-54.

[78] In the case at bar and in its companion cases, reasons for the administrative decisions at issue were both required and provided. Our discussion of the proper approach to reasonableness review will therefore focus on the circumstances in which reasons for

cette obligation exige qu’un décideur motive sa décision — auront une incidence sur l’exercice par une cour de justice du contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable.

[77] Il est de jurisprudence constante que l’équité procédurale n’exige pas que toutes les décisions administratives soient motivées. L’obligation d’équité procédurale en droit administratif est « éminemment variable », intrinsèquement souple et tributaire du contexte : *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 682; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 22-23; *Moreau-Bérubé*, par. 74-75; *Dunsmuir*, par. 79. Dans le cas d’un contexte décisionnel administratif qui donne lieu à une obligation d’équité procédurale, les exigences procédurales applicables sont déterminées eu égard à l’ensemble des circonstances : *Baker*, par. 21. Dans l’arrêt *Baker*, la Cour a dressé une liste non exhaustive de facteurs qui servent à définir le contenu de l’obligation d’équité procédurale dans un cas donné, notamment la nécessité de fournir des motifs écrits. Parmi ces facteurs, mentionnons (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif; (3) l’importance de la décision pour l’individu ou les individus visés; (4) les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et (5) les choix de procédure faits par le décideur administratif lui-même : *Baker*, par. 23-27; voir également *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 5. Parmi les cas où des motifs écrits sont généralement nécessaires, on compte les situations où le processus décisionnel accorde aux parties le droit de participer, où une décision défavorable aurait une incidence considérable sur l’intéressé, ou encore celles où il existe un droit d’appel : *Baker*, par. 43; *D. J. M. Brown et l’honorable J. M. Evans*, avec l’aide de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), vol. 3, p. 12-54.

[78] Dans le présent pourvoi et dans les pourvois connexes, il s’agit de situations où il était nécessaire de motiver les décisions administratives contestées et où des motifs ont d’ailleurs été fournis. Notre analyse de la méthode qu’il convient d’utiliser pour effectuer

an administrative decision are required and available to the reviewing court.

[79] Notwithstanding the important differences between the administrative context and the judicial context, reasons generally serve many of the same purposes in the former as in the latter: *R. v. Sheppard*, 2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869, at paras. 15 and 22-23. Reasons explain how and why a decision was made. They help to show affected parties that their arguments have been considered and demonstrate that the decision was made in a fair and lawful manner. Reasons shield against arbitrariness as well as the perception of arbitrariness in the exercise of public power: *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, at paras. 12-13. As L'Heureux-Dubé J. noted in *Baker*, “[t]hose affected may be more likely to feel they were treated fairly and appropriately if reasons are given”: para. 39, citing S. A. de Smith, J. Jowell and Lord Woolf, *Judicial Review of Administrative Action* (5th ed. 1995), at pp. 459-60. And as Jocelyn Stacey and the Hon. Alice Woolley persuasively write, “public decisions gain their democratic and legal authority through a process of public justification” which includes reasons “that justify [the] decisions [of public decision makers] in light of the constitutional, statutory and common law context in which they operate”: “Can Pragmatism Function in Administrative Law?” (2016), 74 *S.C.L.R.* (2d) 211, at p. 220.

[80] The process of drafting reasons also necessarily encourages administrative decision makers to more carefully examine their own thinking and to better articulate their analysis in the process: *Baker*, at para. 39. This is what Justice Sharpe describes — albeit in the judicial context — as the “discipline of reasons”: *Good Judgment: Making Judicial Decisions* (2018), at p. 134; see also *Sheppard*, at para. 23.

un contrôle selon la norme de la décision raisonnable est donc axée sur la révision dans des circonstances où la décision administrative doit être motivée et où la cour de révision dispose des motifs à l’appui de ces décisions.

[79] Nonobstant les différences importantes qui existent entre le contexte administratif et le contexte judiciaire, les motifs répondent à bon nombre des mêmes besoins dans les deux contextes : *R. c. Sheppard*, 2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869, par. 15 et 22-23. Les motifs donnés par les décideurs administratifs servent à expliquer le processus décisionnel et la raison d’être de la décision en cause. Ils permettent de montrer aux parties concernées que leurs arguments ont été pris en compte et démontrent que la décision a été rendue de manière équitable et licite. Les motifs servent de bouclier contre l’arbitraire et la perception d’arbitraire dans l’exercice d’un pouvoir public : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, par. 12-13. Comme l’a fait remarquer la juge L’Heureux-Dubé dans l’arrêt *Baker*, « [i]l est plus probable que les personnes touchées ont l’impression d’être traitées avec équité et de façon appropriée si des motifs sont fournis » : par. 39, citant S. A. de Smith, J. Jowell et lord Woolf, *Judicial Review of Administrative Action* (5^e éd. 1995), p. 459-460. Et comme l’écrivent de manière convaincante Jocelyn Stacey et l’honorable Alice Woolley, [TRADUCTION] « les décisions rendues par les pouvoirs publics acquièrent leur autorité sur le plan juridique et démocratique par le biais d’un processus de justification publique » au moyen duquel les décideurs « motivent leurs décisions en tenant compte du contexte constitutionnel, législatif et de common law dans lequel ils œuvrent » : « Can Pragmatism Function in Administrative Law? » (2016), 74 *S.C.L.R.* (2d) 211, p. 220.

[80] Qui plus est, le processus de rédaction des motifs incite nécessairement le décideur administratif à étudier soigneusement son propre raisonnement et à mieux formuler son analyse : *Baker*, par. 39. C’est ce que le juge Sharpe désignait — quoique dans le contexte judiciaire — comme [TRADUCTION] « la discipline de motiver une décision » : *Good Judgment : Making Judicial Decisions* (2018), p. 134; voir aussi *Sheppard*, par. 23.

[81] Reasons facilitate meaningful judicial review by shedding light on the rationale for a decision: *Baker*, at para. 39. In *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, the Court reaffirmed that “the purpose of reasons, when they are required, is to demonstrate ‘justification, transparency and intelligibility’”: para. 1, quoting *Dunsmuir*, at para. 47; see also *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, at para. 126. The starting point for our analysis is therefore that where reasons are required, they are the primary mechanism by which administrative decision makers show that their decisions are reasonable — both to the affected parties and to the reviewing courts. It follows that the provision of reasons for an administrative decision may have implications for its legitimacy, including in terms both of whether it is procedurally fair and of whether it is substantively reasonable.

B. *Reasonableness Review Is Concerned With the Decision-making Process and Its Outcomes*

[82] Reasonableness review aims to give effect to the legislature’s intent to leave certain decisions with an administrative body while fulfilling the constitutional role of judicial review to ensure that exercises of state power are subject to the rule of law: see *Dunsmuir*, at paras. 27-28 and 48; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 10; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at para. 10.

[83] It follows that the focus of reasonableness review must be on the decision actually made by the decision maker, including both the decision maker’s reasoning process and the outcome. The role of courts in these circumstances is to *review*, and they are, at least as a general rule, to refrain from deciding the issue themselves. Accordingly, a court applying the reasonableness standard does not ask what

[81] Les motifs favorisent un contrôle judiciaire valable en mettant en lumière la justification de la décision : *Baker*, par. 39. Dans l’arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, la Cour a réaffirmé que « l’objet des motifs, dans les cas où il faut en exposer, est d’établir “la justification de la décision [ainsi que] la transparence et [. . .] l’intelligibilité du processus décisionnel » : par. 1, citant *Dunsmuir*, par. 47; voir aussi *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 126. Notre analyse prend donc comme point de départ que, lorsque des motifs sont requis, ceux-ci constituent le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions, tant aux parties touchées qu’aux cours de révision. En conséquence, la communication des motifs à l’appui d’une décision administrative est susceptible d’avoir des répercussions sur sa légitimité, à la fois au regard de l’équité procédurale et du caractère raisonnable de ceux-ci sur le fond.

B. *Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable porte sur le processus décisionnel et ses résultats*

[82] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à donner effet à l’intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s’assurer que l’exercice du pouvoir étatique est assujéti à la primauté du droit : voir *Dunsmuir*, par. 27-28 et 48; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 10; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 10.

[83] Il s’ensuit que le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable doit s’intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision. Le rôle des cours de justice consiste, en pareil cas, à *réviser* la décision et, en général à tout le moins, à s’abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige. Une cour de justice qui applique la norme de

decision it would have made in place of that of the administrative decision maker, attempt to ascertain the “range” of possible conclusions that would have been open to the decision maker, conduct a *de novo* analysis or seek to determine the “correct” solution to the problem. The Federal Court of Appeal noted in *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 472 N.R. 171, that, “as reviewing judges, we do not make our own yardstick and then use that yardstick to measure what the administrator did”: para. 28; see also *Ryan*, at paras. 50-51. Instead, the reviewing court must consider only whether the decision made by the administrative decision maker — including both the rationale for the decision and the outcome to which it led — was unreasonable.

[84] As explained above, where the administrative decision maker has provided written reasons, those reasons are the means by which the decision maker communicates the rationale for its decision. A principled approach to reasonableness review is one which puts those reasons first. A reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with “respectful attention” and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at its conclusion: see *Dunsmuir*, at para. 48, quoting D. Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in M. Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, at p. 286.

[85] Developing an understanding of the reasoning that led to the administrative decision enables a reviewing court to assess whether the decision as a whole is reasonable. As we will explain in greater detail below, a reasonable decision is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker. The reasonableness standard requires that a reviewing court defer to such a decision.

[86] Attention to the decision maker’s reasons is part of how courts demonstrate respect for the decision-making process: see *Dunsmuir*, at paras. 47-49. In *Dunsmuir*, this Court explicitly stated that the court

contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l’« éventail » des conclusions qu’aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution « correcte » au problème. Dans l’arrêt *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, la Cour d’appel fédérale a signalé que « le juge réformateur n’établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu’a fait l’administrateur » : par. 28 (CanLII); voir aussi *Ryan*, par. 50-51. La cour de révision n’est plutôt appelée qu’à décider du caractère raisonnable de la décision rendue par le décideur administratif — ce qui inclut à la fois le raisonnement suivi et le résultat obtenu.

[84] Comme nous l’avons expliqué précédemment, les motifs écrits fournis par le décideur administratif servent à communiquer la justification de sa décision. Toute méthode raisonnée de contrôle selon la norme de la décision raisonnable s’intéresse avant tout aux motifs de la décision. Dans le cadre de son analyse du caractère raisonnable d’une décision, une cour de révision doit d’abord examiner les motifs donnés avec « une attention respectueuse », et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion : voir *Dunsmuir*, par. 48, citant D. Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », dans M. Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 286.

[85] Comprendre le raisonnement qui a mené à la décision administrative permet à la cour de révision de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Comme nous l’expliquerons davantage, une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti. La norme de la décision raisonnable exige de la cour de justice qu’elle fasse preuve de déférence envers une telle décision.

[86] L’attention accordée aux motifs formulés par le décideur est une manifestation de l’attitude de respect dont font preuve les cours de justice envers le processus décisionnel : voir *Dunsmuir*, par. 47-49.

conducting a reasonableness review is concerned with “the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes”: para. 47. Reasonableness, according to *Dunsmuir*, “is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process”, as well as “with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law”: *ibid.* In short, it is not enough for the outcome of a decision to be *justifiable*. Where reasons for a decision are required, the decision must also be *justified*, by way of those reasons, by the decision maker to those to whom the decision applies. While some outcomes may be so at odds with the legal and factual context that they could never be supported by intelligible and rational reasoning, an otherwise reasonable outcome also cannot stand if it was reached on an improper basis.

[87] This Court’s jurisprudence since *Dunsmuir* should not be understood as having shifted the focus of reasonableness review away from a concern with the reasoning process and toward a nearly exclusive focus on the *outcome* of the administrative decision under review. Indeed, that a court conducting a reasonableness review properly considers both the outcome of the decision and the reasoning process that led to that outcome was recently reaffirmed in *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6, at para. 12. In that case, although the outcome of the decision at issue may not have been unreasonable in the circumstances, the decision was set aside because the outcome had been arrived at on the basis of an unreasonable chain of analysis. This approach is consistent with the direction in *Dunsmuir* that judicial review is concerned with *both* outcome *and* process. To accept otherwise would undermine, rather than demonstrate respect toward, the institutional role of the administrative decision maker.

C. Reasonableness Is a Single Standard That Accounts for Context

[88] In any attempt to develop a coherent and unified approach to judicial review, the sheer variety of

Il ressort explicitement de l’arrêt *Dunsmuir* que la cour de justice qui procède à un contrôle selon la norme de la décision raisonnable « se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonabilité » : par. 47. Selon l’arrêt *Dunsmuir*, le caractère raisonnable « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu’à l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » : *ibid.* En somme, il ne suffit pas que la décision soit *justifiable*. Dans les cas où des motifs s’imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, *justifier* sa décision auprès des personnes auxquelles elle s’applique. Si certains résultats peuvent se détacher du contexte juridique et factuel au point de ne jamais s’appuyer sur un raisonnement intelligible et rationnel, un résultat par ailleurs raisonnable ne saurait être non plus tenu pour valide s’il repose sur un fondement erroné.

[87] La jurisprudence de notre Cour depuis l’arrêt *Dunsmuir* ne doit pas être interprétée comme ayant délaissé le point de mire du contrôle selon la norme de la décision raisonnable axé sur le raisonnement pour dorénavant s’attarder presque exclusivement au *résultat* de la décision administrative sous examen. D’ailleurs, le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable tient dûment compte à la fois du résultat de la décision et du raisonnement à l’origine de ce résultat, comme la Cour l’a récemment rappelé dans l’arrêt *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 12. Dans cette affaire, même si le résultat de la décision n’était peut-être pas déraisonnable eu égard aux circonstances, la décision a été infirmée parce que l’analyse ayant débouché sur ce résultat était déraisonnable. Cette façon de voir s’inscrit dans la foulée de la directive de l’arrêt *Dunsmuir* voulant que le contrôle judiciaire porte *à la fois* sur le résultat *et* sur le processus. Une approche différente compromettrait le rôle institutionnel du décideur administratif plutôt que de le respecter.

C. La norme de la décision raisonnable est une norme unique qui tient compte du contexte

[88] Lorsqu’on tente d’élaborer une méthode cohérente et unifiée de contrôle judiciaire, la diversité

decisions and decision makers that such an approach must account for poses an inescapable challenge. The administrative decision makers whose decisions may be subject to judicial review include specialized tribunals exercising adjudicative functions, independent regulatory bodies, ministers, front-line decision makers, and more. Their decisions vary in complexity and importance, ranging from the routine to the life-altering. These include matters of “high policy” on the one hand and “pure law” on the other. Such decisions will sometimes involve complex technical considerations. At other times, common sense and ordinary logic will suffice.

[89] Despite this diversity, reasonableness remains a single standard, and elements of a decision’s context do not modulate the standard or the degree of scrutiny by the reviewing court. Instead, the particular context of a decision constrains what will be reasonable for an administrative decision maker to decide in a given case. This is what it means to say that “[r]easonableness is a single standard that takes its colour from the context”: *Khosa*, at para. 59; *Catalyst*, at para. 18; *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364, at para. 44; *Wilson*, at para. 22, per Abella J.; *Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.*, 2016 SCC 38, [2016] 2 S.C.R. 80, at para. 57, per Côté J., dissenting but not on this point; *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, 2018 SCC 32, [2018] 2 S.C.R. 293, at para. 53.

[90] The approach to reasonableness review that we articulate in these reasons accounts for the diversity of administrative decision making by recognizing that what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review. These contextual constraints dictate the limits and contours of the space in which the decision maker may act and the types of solutions it may adopt. The fact that the contextual constraints operating on an administrative decision maker may vary from one decision to another does not pose a

des décisions et des décideurs que doit prendre en compte cette méthode pose en soi un défi inéluctable. Les décideurs dont les décisions peuvent faire l’objet d’un contrôle judiciaire vont des tribunaux spécialisés exerçant des attributions judiciaires aux organismes de réglementation indépendants, aux ministres, aux décideurs de première ligne et plus encore. Leurs décisions varient en complexité et en importance, allant des décisions banales à celles qui changent le cours d’une vie. Elles visent, d’une part, des questions « hautement politiques » et, d’autre part, des questions de « droit pur ». Ces décisions font parfois intervenir des considérations techniques complexes. À d’autres moments, le bon sens et la logique ordinaire suffisent.

[89] Malgré cette diversité, la norme de la décision raisonnable demeure une norme unique, et les éléments du contexte entourant une décision n’altèrent pas cette norme ou le degré d’examen que doit appliquer une cour de révision. Le contexte particulier d’une décision circonscrit plutôt la latitude du décideur administratif en matière de décision raisonnable dans un cas donné. C’est ce que l’on entend quand on affirme que « [l]a raisonabilité constitue une norme unique qui s’adapte au contexte » : *Khosa*, par. 59; *Catalyst*, par. 18; *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364, par. 44; *Wilson*, par. 22, la juge Abella; *Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.*, 2016 CSC 38, [2016] 2 R.C.S. 80, par. 57, la juge Côté, dissidente mais non sur ce point; *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32, [2018] 2 R.C.S. 293, par. 53.

[90] La méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable que nous décrivons dans les présents motifs tient compte de la diversité des décisions administratives en reconnaissant que ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen. Ces contraintes d’ordre contextuel cernent les limites et les contours de l’espace à l’intérieur duquel le décideur peut agir, ainsi que les types de solution qu’il peut retenir. Le fait que ces contraintes d’ordre contextuel imposées au décideur administratif puissent

problem for the reasonableness standard, because each decision must be both justified by the administrative body and evaluated by reviewing courts in relation to its own particular context.

D. *Formal Reasons for a Decision Should Be Read in Light of the Record and With Due Sensitivity to the Administrative Setting in Which They Were Given*

[91] A reviewing court must bear in mind that the written reasons given by an administrative body must not be assessed against a standard of perfection. That the reasons given for a decision do “not include all the arguments, statutory provisions, jurisprudence or other details the reviewing judge would have preferred” is not on its own a basis to set the decision aside: *Newfoundland Nurses*, at para. 16. The review of an administrative decision can be divorced neither from the institutional context in which the decision was made nor from the history of the proceedings.

[92] Administrative decision makers cannot always be expected to deploy the same array of legal techniques that might be expected of a lawyer or judge — nor will it always be necessary or even useful for them to do so. Instead, the concepts and language employed by administrative decision makers will often be highly specific to their fields of experience and expertise, and this may impact both the form and content of their reasons. These differences are not necessarily a sign of an unreasonable decision — indeed, they may be indicative of a decision maker’s strength within its particular and specialized domain. “Administrative justice” will not always look like “judicial justice”, and reviewing courts must remain acutely aware of that fact.

[93] An administrative decision maker may demonstrate through its reasons that a given decision was made by bringing that institutional expertise and experience to bear: see *Dunsmuir*, at para. 49. In conducting reasonableness review, judges should be attentive to the application by decision makers of specialized knowledge, as demonstrated by their reasons.

varier d’une décision à l’autre ne pose pas problème pour la norme de la décision raisonnable parce que chaque décision doit être à la fois justifiée par l’organisme administratif et évaluée par la cour de révision en fonction de son propre contexte particulier.

D. *Les motifs écrits d’une décision devraient être interprétés à la lumière du dossier et en tenant dûment compte du contexte administratif dans lequel ils sont fournis*

[91] Une cour de révision doit se rappeler que les motifs écrits fournis par un organisme administratif ne doivent pas être jugés au regard d’une norme de perfection. Le fait que les motifs de la décision « ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire » ne constitue pas un fondement justifiant à lui seul d’infirmier la décision : *Newfoundland Nurses*, par. 16. On ne peut dissocier non plus le contrôle d’une décision administrative du cadre institutionnel dans lequel elle a été rendue ni de l’historique de l’instance.

[92] On ne peut pas toujours s’attendre à ce que les décideurs administratifs déploient toute la gamme de techniques juridiques auxquelles on peut s’attendre de la part d’un avocat ou d’un juge et il ne sera pas toujours nécessaire, ni même utile, de le faire. En réalité, les concepts et le vocabulaire employés par ces décideurs sont souvent, dans une très large mesure, propres à leur champ d’expertise et d’expérience, et ils influent tant sur la forme que sur la teneur de leurs motifs. Ces différences ne sont pas forcément le signe d’une décision déraisonnable; en fait, elles peuvent indiquer la force du décideur dans son champ d’expertise précis. La « justice administrative » ne ressemble pas toujours à la « justice judiciaire » et les cours de révision doivent en demeurer pleinement conscientes.

[93] Par ses motifs, le décideur administratif peut démontrer qu’il a rendu une décision donnée en mettant à contribution son expertise et son expérience institutionnelle : voir *Dunsmuir*, par. 49. Lors du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, le juge doit être attentif à la manière dont le décideur administratif met à profit son expertise, tel qu’en font

Respectful attention to a decision maker's demonstrated expertise may reveal to a reviewing court that an outcome that might be puzzling or counterintuitive on its face nevertheless accords with the purposes and practical realities of the relevant administrative regime and represents a reasonable approach given the consequences and the operational impact of the decision. This demonstrated experience and expertise may also explain why a given issue is treated in less detail.

[94] The reviewing court must also read the decision maker's reasons in light of the history and context of the proceedings in which they were rendered. For example, the reviewing court might consider the evidence before the decision maker, the submissions of the parties, publicly available policies or guidelines that informed the decision maker's work, and past decisions of the relevant administrative body. This may explain an aspect of the decision maker's reasoning process that is not apparent from the reasons themselves, or may reveal that an apparent shortcoming in the reasons is not, in fact, a failure of justification, intelligibility or transparency. Opposing parties may have made concessions that had obviated the need for the decision maker to adjudicate on a particular issue; the decision maker may have followed a well-established line of administrative case law that no party had challenged during the proceedings; or an individual decision maker may have adopted an interpretation set out in a public interpretive policy of the administrative body of which he or she is a member.

[95] That being said, reviewing courts must keep in mind the principle that the exercise of public power must be justified, intelligible and transparent, not in the abstract, but to the individuals subject to it. It would therefore be unacceptable for an administrative decision maker to provide an affected party formal reasons that fail to justify its decision, but nevertheless expect that its decision would be upheld on the basis of internal records that were not available to that party.

[96] Where, even if the reasons given by an administrative decision maker for a decision are read with

foi les motifs de ce dernier. L'attention respectueuse accordée à l'expertise établie du décideur peut indiquer à une cour de révision qu'un résultat qui semble déroutant ou contre-intuitif à première vue est néanmoins conforme aux objets et aux réalités pratiques du régime administratif en cause et témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des conséquences et des effets concrets de la décision. Lorsqu'établies, cette expérience et cette expertise peuvent elles aussi expliquer pourquoi l'analyse d'une question donnée est moins étoffée.

[94] La cour de révision doit également interpréter les motifs du décideur en fonction de l'historique et du contexte de l'instance dans laquelle ils ont été rendus. Elle peut considérer, par exemple, la preuve dont disposait le décideur, les observations des parties, les politiques ou lignes directrices accessibles au public dont a tenu compte le décideur et les décisions antérieures de l'organisme administratif en question. Cela peut expliquer un aspect du raisonnement du décideur qui ne ressort pas à l'évidence des motifs eux-mêmes; cela peut aussi révéler que ce qui semble être une lacune des motifs ne constitue pas en définitive un manque de justification, d'intelligibilité ou de transparence. Ainsi, les parties adverses ont pu faire des concessions pour éviter que le décideur n'ait à trancher une question. De même, un décideur a pu suivre une jurisprudence administrative bien établie sur une question qu'aucune partie n'a contestée au cours de l'instance. Ou encore, un décideur a pu adopter une interprétation énoncée dans une politique d'interprétation publiée par l'organisme administratif dont il fait partie.

[95] Cela dit, les cours de révision doivent garder à l'esprit le principe suivant lequel l'exercice de tout pouvoir public doit être justifié, intelligible et transparent non pas dans l'abstrait, mais pour l'individu qui en fait l'objet. Il serait donc inacceptable qu'un décideur administratif communique à une partie concernée des motifs écrits qui ne justifient pas sa décision, mais s'attende néanmoins à ce que sa décision soit confirmée sur la base de dossiers internes qui n'étaient pas à la disposition de cette partie.

[96] Lorsque, même s'ils sont interprétés en tenant compte du contexte institutionnel et à la lumière du

sensitivity to the institutional setting and in light of the record, they contain a fundamental gap or reveal that the decision is based on an unreasonable chain of analysis, it is not ordinarily appropriate for the reviewing court to fashion its own reasons in order to buttress the administrative decision. Even if the outcome of the decision could be reasonable under different circumstances, it is not open to a reviewing court to disregard the flawed basis for a decision and substitute its own justification for the outcome: *Delta Air Lines*, at paras. 26-28. To allow a reviewing court to do so would be to allow an administrative decision maker to abdicate its responsibility to justify to the affected party, in a manner that is transparent and intelligible, the basis on which it arrived at a particular conclusion. This would also amount to adopting an approach to reasonableness review focused solely on the outcome of a decision, to the exclusion of the rationale for that decision. To the extent that cases such as *Newfoundland Nurses* and *Alberta Teachers* have been taken as suggesting otherwise, such a view is mistaken.

[97] Indeed, *Newfoundland Nurses* is far from holding that a decision maker's grounds or rationale for a decision is irrelevant. It instead tells us that close attention must be paid to a decision maker's written reasons and that they must be read holistically and contextually, for the very purpose of understanding the basis on which a decision was made. We agree with the observations of Rennie J. in *Komolafe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267, at para. 11:

Newfoundland Nurses is not an open invitation to the Court to provide reasons that were not given, nor is it licence to guess what findings might have been made or to speculate as to what the tribunal might have been thinking. This is particularly so where the reasons are silent on a critical issue. It is ironic that *Newfoundland Nurses*, a case which at its core is about deference and standard of review, is urged as authority for the supervisory court to do the task that the decision maker did not do, to supply the reasons that might have been given and make findings of fact that were not made. This is to turn the jurisprudence on its head. *Newfoundland Nurses* allows reviewing courts

dossier, les motifs fournis par l'organisme administratif pour justifier sa décision comportent une lacune fondamentale ou révèlent une analyse déraisonnable, il ne convient habituellement pas que la cour de révision élabore ses propres motifs pour appuyer la décision administrative. Même si le résultat de la décision pourrait sembler raisonnable dans des circonstances différentes, il n'est pas loisible à la cour de révision de faire abstraction du fondement erroné de la décision et d'y substituer sa propre justification du résultat : *Delta Air Lines*, par. 26-28. Autoriser une cour de révision à agir ainsi reviendrait à permettre à un décideur de se dérober à son obligation de justifier, de manière transparente et intelligible pour la personne visée, le fondement pour lequel il est parvenu à une conclusion donnée. Cela reviendrait également à adopter une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui serait axée uniquement sur le résultat de la décision, à l'exclusion de la justification de cette décision. Dans la mesure où des arrêts comme *Newfoundland Nurses* et *Alberta Teachers* ont été compris comme appuyant une telle conception, cette compréhension est erronée.

[97] En effet, l'arrêt *Newfoundland Nurses* est loin d'établir que la justification donnée par le décideur à l'appui de sa décision n'est pas pertinente. Cet arrêt nous enseigne plutôt qu'il faut accorder une attention particulière aux motifs écrits du décideur et les interpréter de façon globale et contextuelle. L'objectif est justement de comprendre le fondement sur lequel repose la décision. Nous souscrivons aux observations suivantes du juge Rennie dans l'affaire *Komolafe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 431, par. 11 (CanLII) :

L'arrêt *Newfoundland Nurses* ne donne pas à la [cour] toute la latitude voulue pour fournir des motifs qui n'ont pas été donnés, ni ne l'autorise à deviner quelles conclusions auraient pu être tirées ou à émettre des hypothèses sur ce que le tribunal a pu penser. C'est particulièrement le cas quand les motifs passent sous silence une question essentielle. Il est ironique que l'arrêt *Newfoundland Nurses*, une affaire qui concerne essentiellement la déférence et la norme de contrôle, soit invoqué comme le précédent qui commanderait [à la cour] ayant le pouvoir de surveillance de faire le travail omis par le décideur, de fournir les motifs qui auraient pu être donnés et de formuler les conclusions

to connect the dots on the page where the lines, and the direction they are headed, may be readily drawn.

[98] As for *Alberta Teachers*, it concerned a very specific and exceptional circumstance in which the reviewing court had exercised its discretion to consider a question of statutory interpretation on judicial review, even though that question had not been raised before the administrative decision maker and, as a result, no reasons had been given on that issue: paras. 22-26. Furthermore, it was agreed that the ultimate decision maker — the Information and Privacy Commissioner’s delegate — had applied a well-established interpretation of the statutory provision in question and that, had she been asked for reasons to justify her interpretation, she would have adopted reasons the Commissioner had given in past decisions. In other words, the reasons of the Commissioner that this Court relied on to find that the administrative decision was reasonable were not merely reasons that *could* have been offered, in an abstract sense, but reasons that *would* have been offered had the issue been raised before the decision maker. Far from suggesting in *Alberta Teachers* that reasonableness review is concerned primarily with outcome, as opposed to rationale, this Court rejected the position that a reviewing court is entitled to “reformulate a tribunal’s decision in a way that casts aside an unreasonable chain of analysis in favour of the court’s own rationale for the result”: para. 54, quoting *Petro-Canada v. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135, at paras. 53 and 56. In *Alberta Teachers*, this Court also reaffirmed the importance of giving proper reasons and reiterated that “deference under the reasonableness standard is best given effect when administrative decision makers provide intelligible and transparent justification for their decisions, and when courts ground their review of the decision in the reasons provided”: para. 54. Where a decision maker’s rationale for an essential element of the decision is not addressed in the reasons and cannot be inferred from the record, the decision will generally fail to meet the requisite standard of justification, transparency and intelligibility.

de fait qui n’ont pas été tirées. C’est appliquer la jurisprudence à l’envers. L’arrêt *Newfoundland Nurses* permet aux cours de [révision] de relier les points sur la page quand les lignes, et la direction qu’elles prennent, peuvent être facilement discernées.

[98] En ce qui concerne l’arrêt *Alberta Teachers*, il concernait un contrôle judiciaire exercé dans des circonstances très précises et exceptionnelles : la question d’interprétation législative en litige n’avait jamais été soumise au décideur administratif et, en conséquence, ce dernier n’avait communiqué aucuns motifs à cet égard : par. 22-26. De plus, il avait été convenu que la décideuse — la déléguée du commissaire à l’information et à la protection de la vie privée — avait appliqué une interprétation bien établie de la disposition législative pertinente, et que si on lui avait demandé de motiver son interprétation, elle aurait souscrit aux motifs fournis par le commissaire dans des décisions antérieures. En d’autres termes, les motifs du commissaire invoqués par notre Cour pour conclure que la décision sous examen était raisonnable n’étaient pas simplement les motifs qui auraient *pu* être fournis, dans l’abstrait, mais ceux qui *auraient* été fournis si la question avait été soulevée devant la décideuse. Loin de suggérer dans l’arrêt *Alberta Teachers* que le contrôle selon la norme de la décision raisonnable porte principalement sur le résultat plutôt que sur la justification, notre Cour a rejeté la position selon laquelle la cour de révision a le pouvoir de « reformuler la décision en substituant à l’analyse qu’elle juge déraisonnable sa propre justification du résultat » : par. 54, citant *Petro-Canada c. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135, par. 53 et 56. Dans l’arrêt *Alberta Teachers*, notre Cour a aussi confirmé l’importance de motiver adéquatement une décision et rappelé que « la déférence inhérente à la norme de la raisonabilité se manifeste optimalement lorsqu’une décision administrative est justifiée de façon intelligible et transparente et que la juridiction de révision contrôle la décision à partir des motifs qui l’étayent » : par. 54. Lorsque le décideur omet de justifier, dans les motifs, un élément essentiel de sa décision, et que cette justification ne saurait être déduite du dossier de l’instance, la décision ne satisfait pas, en règle générale, à la norme de justification, de transparence et d’intelligibilité.

E. *A Reasonable Decision Is One That Is Both Based on an Internally Coherent Reasoning and Justified in Light of the Legal and Factual Constraints That Bear on the Decision*

[99] A reviewing court must develop an understanding of the decision maker's reasoning process in order to determine whether the decision as a whole is reasonable. To make this determination, the reviewing court asks whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision: *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74; *Catalyst*, at para. 13.

[100] The burden is on the party challenging the decision to show that it is unreasonable. Before a decision can be set aside on this basis, the reviewing court must be satisfied that there are sufficiently serious shortcomings in the decision such that it cannot be said to exhibit the requisite degree of justification, intelligibility and transparency. Any alleged flaws or shortcomings must be more than merely superficial or peripheral to the merits of the decision. It would be improper for a reviewing court to overturn an administrative decision simply because its reasoning exhibits a minor misstep. Instead, the court must be satisfied that any shortcomings or flaws relied on by the party challenging the decision are sufficiently central or significant to render the decision unreasonable.

[101] What makes a decision unreasonable? We find it conceptually useful here to consider two types of fundamental flaws. The first is a failure of rationality internal to the reasoning process. The second arises when a decision is in some respect untenable in light of the relevant factual and legal constraints that bear on it. There is, however, no need for reviewing courts to categorize failures of reasonableness as belonging to one type or the other. Rather, we use these descriptions simply as a convenient way to discuss the types of issues that may show a decision to be unreasonable.

E. *Une décision raisonnable est à la fois fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et justifiée à la lumière des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision*

[99] La cour de révision doit s'assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci : *Dunsmuir*, par. 47 et 74; *Catalyst*, par. 13.

[100] Il incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable. Avant de pouvoir infirmer la décision pour ce motif, la cour de révision doit être convaincue qu'elle souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'elle satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence. Les lacunes ou insuffisances reprochées ne doivent pas être simplement superficielles ou accessoires par rapport au fond de la décision. Il ne conviendrait pas que la cour de révision infirme une décision administrative pour la simple raison que son raisonnement est entaché d'une erreur mineure. La cour de justice doit plutôt être convaincue que la lacune ou la déficience qu'invoque la partie contestant la décision est suffisamment capitale ou importante pour rendre cette dernière déraisonnable.

[101] Qu'est-ce qui rend une décision déraisonnable? Il nous semble utile ici, d'un point de vue conceptuel, de nous arrêter à deux catégories de lacunes fondamentales. La première est le manque de logique interne du raisonnement. La seconde se présente dans le cas d'une décision indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision. Il n'est toutefois pas nécessaire que les cours de révision déterminent si les problèmes qui rendent la décision déraisonnable appartiennent à l'une ou à l'autre catégorie. Ces désignations offrent plutôt un moyen pratique d'analyser les types de questions qui peuvent révéler qu'une décision est déraisonnable.

(1) A Reasonable Decision Is Based on an Internally Coherent Reasoning

[102] To be reasonable, a decision must be based on reasoning that is both rational and logical. It follows that a failure in this respect may lead a reviewing court to conclude that a decision must be set aside. Reasonableness review is not a “line-by-line treasure hunt for error”: *Irving Pulp & Paper*, at para. 54, citing *Newfoundland Nurses*, at para. 14. However, the reviewing court must be able to trace the decision maker’s reasoning without encountering any fatal flaws in its overarching logic, and it must be satisfied that “there is [a] line of analysis within the given reasons that could reasonably lead the tribunal from the evidence before it to the conclusion at which it arrived”: *Ryan*, at para. 55; *Southam*, at para. 56. Reasons that “simply repeat statutory language, summarize arguments made, and then state a peremptory conclusion” will rarely assist a reviewing court in understanding the rationale underlying a decision and “are no substitute for statements of fact, analysis, inference and judgment”: R. A. Macdonald and D. Lametti, “Reasons for Decision in Administrative Law” (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123, at p. 139; see also *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 750, 27 Imm. L.R. (4th) 151, at paras. 57-59.

[103] While, as we indicated earlier (at paras. 89-96), formal reasons should be read in light of the record and with due sensitivity to the administrative regime in which they were given, a decision will be unreasonable if the reasons for it, read holistically, fail to reveal a rational chain of analysis or if they reveal that the decision was based on an irrational chain of analysis: see *Wright v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Southam*, at para. 56. A decision will also be unreasonable where the conclusion reached cannot follow from the analysis undertaken (see *Sangmo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 17, at para. 21 (CanLII)) or if the reasons read in conjunction with the record do not make it possible to understand the decision maker’s reasoning on a critical point (see *Blas v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,

(1) Une décision raisonnable est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent

[102] Pour être raisonnable, une décision doit être fondée sur un raisonnement à la fois rationnel et logique. Il s’ensuit qu’un manquement à cet égard peut amener la cour de révision à conclure qu’il y a lieu d’infirmar la décision. Certes, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable n’est pas « une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d’une erreur » : *Pâtes & Papier Irving*, par. 54, citant *Newfoundland Nurses*, par. 14. Cependant, la cour de révision doit être en mesure de suivre le raisonnement du décideur sans buter sur une faille décisive dans la logique globale; elle doit être convaincue qu’« [un] mode d’analyse, dans les motifs avancés, [. . .] pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l’a fait » : *Ryan*, par. 55; *Southam*, par. 56. Les motifs qui [TRADUCTION] « ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire » permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision, et « ne sauraient tenir lieu d’exposé de faits, d’analyse, d’inférences ou de jugement » : R. A. Macdonald et D. Lametti, « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123, p. 139; voir également *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2014 CF 750, par. 57-59 (CanLII).

[103] Bien que, comme nous l’avons déjà mentionné aux par. 89 à 96, il faille interpréter des motifs écrits eu égard au dossier et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés, une décision sera déraisonnable lorsque, lus dans leur ensemble, les motifs ne font pas état d’une analyse rationnelle ou montrent que la décision est fondée sur une analyse irrationnelle : voir *Wright c. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Southam*, par. 56. Une décision sera également déraisonnable si la conclusion tirée ne peut prendre sa source dans l’analyse effectuée (voir *Sangmo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2016 CF 17, par. 21 (CanLII)), ou qu’il est impossible de comprendre, lorsqu’on lit les motifs en corrélation avec le dossier, le raisonnement du décideur sur un point central (voir

2014 FC 629, 26 Imm. L.R. (4th) 92, at paras. 54-66; *Reid v. Criminal Injuries Compensation Board*, 2015 ONSC 6578; *Lloyd v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 115, 2016 D.T.C. 5051; *Taman v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 1, [2017] 3 F.C.R. 520, at para. 47).

[104] Similarly, the internal rationality of a decision may be called into question if the reasons exhibit clear logical fallacies, such as circular reasoning, false dilemmas, unfounded generalizations or an absurd premise. This is not an invitation to hold administrative decision makers to the formalistic constraints and standards of academic logicians. However, a reviewing court must ultimately be satisfied that the decision maker's reasoning "adds up".

(2) A Reasonable Decision Is Justified in Light of the Legal and Factual Constraints That Bear on the Decision

[105] In addition to the need for internally coherent reasoning, a decision, to be reasonable, must be justified in relation to the constellation of law and facts that are relevant to the decision: *Dunsmuir*, at para. 47; *Catalyst*, at para. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, at para. 6. Elements of the legal and factual contexts of a decision operate as constraints on the decision maker in the exercise of its delegated powers.

[106] It is unnecessary to catalogue all of the legal or factual considerations that could constrain an administrative decision maker in a particular case. However, in the sections that follow, we discuss a number of elements that will generally be relevant in evaluating whether a given decision is reasonable, namely: the governing statutory scheme; other relevant statutory or common law; the principles of statutory interpretation; the evidence before the decision maker and facts of which the decision maker may take notice; the submissions of the parties; the past practices and decisions of the administrative body; and the potential impact of the decision on the individual to whom it applies. These elements

Blas c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2014 CF 629, par. 54-66 (CanLII); *Reid c. Criminal Injuries Compensation Board*, 2015 ONSC 6578; *Lloyd c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 115; *Taman c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 1, [2017] 3 R.C.F. 520, par. 47).

[104] De même, la logique interne d'une décision peut également être remise en question lorsque les motifs sont entachés d'erreurs manifestes sur le plan rationnel — comme lorsque le décideur a suivi un raisonnement tautologique ou a recouru à de faux dilemmes, à des généralisations non fondées ou à une prémisse absurde. Il ne s'agit pas d'inviter la cour de révision à assujettir les décideurs administratifs à des contraintes formalistes ou aux normes auxquelles sont astreints des logiciens érudits. Toutefois, la cour de révision doit être convaincue que le raisonnement du décideur « se tient ».

(2) Une décision raisonnable est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles qui ont une incidence sur la décision

[105] En plus de la nécessité qu'elle soit fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent, une décision raisonnable doit être justifiée au regard de l'ensemble du droit et des faits pertinents : *Dunsmuir*, par. 47; *Catalyst*, par. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 6. Les éléments du contexte juridique et factuel d'une décision constituent des contraintes qui ont une influence sur le décideur dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués.

[106] Il est inutile de cataloguer toutes les considérations juridiques ou factuelles qui pourraient réduire la marge de manœuvre d'un décideur administratif dans un cas donné. Néanmoins, dans les sections qui suivent, nous nous penchons sur un certain nombre d'éléments qui sont généralement utiles pour déterminer si une décision est raisonnable. Il s'agit notamment du régime législatif applicable et de tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, des principes d'interprétation des lois, de la preuve portée à la connaissance du décideur et des faits dont le décideur peut prendre connaissance d'office, des observations des parties, des pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif

are not a checklist for conducting reasonableness review, and they may vary in significance depending on the context. They are offered merely to highlight some elements of the surrounding context that can cause a reviewing court to lose confidence in the outcome reached.

[107] A reviewing court may find that a decision is unreasonable when examined against these contextual considerations. These elements necessarily interact with one another: for example, a reasonable penalty for professional misconduct in a given case must be justified *both* with respect to the types of penalties prescribed by the relevant legislation and with respect to the nature of the underlying misconduct.

(a) *Governing Statutory Scheme*

[108] Because administrative decision makers receive their powers by statute, the governing statutory scheme is likely to be the most salient aspect of the legal context relevant to a particular decision. That administrative decision makers play a role, along with courts, in elaborating the precise content of the administrative schemes they administer should not be taken to mean that administrative decision makers are permitted to disregard or rewrite the law as enacted by Parliament and the provincial legislatures. Thus, for example, while an administrative body may have considerable discretion in making a particular decision, that decision must ultimately comply “with the rationale and purview of the statutory scheme under which it is adopted”: *Catalyst*, at paras. 15 and 25-28; see also *Green*, at para. 44. As Rand J. noted in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140, “there is no such thing as absolute and untrammelled ‘discretion’”, and any exercise of discretion must accord with the purposes for which it was given: see also *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, at para. 7; *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427, at paras. 32-33; *Nor-Man Regional Health Authority*, at para. 6. Likewise, a decision must comport with any more specific constraints imposed by the governing legislative scheme, such as

et, enfin, de l’impact potentiel de la décision sur l’individu qui en fait l’objet. Ces éléments ne doivent pas servir de liste de vérification pour l’exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable et leur importance peut varier selon le contexte. L’objectif est simplement d’insister sur certains éléments du contexte pouvant amener la cour de révision à perdre confiance dans le résultat obtenu.

[107] Il est possible que la cour de révision estime qu’une décision est déraisonnable au regard de ces considérations contextuelles. Ces éléments interagissent forcément entre eux : par exemple, une sanction raisonnable infligée pour inconduite professionnelle dans un cas donné doit être justifiée *à la fois* au regard des sanctions prescrites par les dispositions législatives applicables et de la nature de l’inconduite en cause.

a) *Le régime législatif applicable*

[108] Comme les décideurs administratifs tiennent leurs pouvoirs d’une loi, le régime législatif applicable est probablement l’aspect le plus important du contexte juridique d’une décision donnée. Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l’élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu’ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales. Ainsi, bien qu’un organisme administratif puisse disposer d’un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu’il s’agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte être conforme « à la raison d’être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée » : *Catalyst*, par. 15 et 25-28; voir aussi *Green*, par. 44. En effet, comme le faisait remarquer le juge Rand dans l’arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 140, [TRADUCTION] « il n’y a rien de tel qu’une “discretion” absolue et sans entraves », et tout exercice d’un pouvoir discrétionnaire doit être conforme aux fins pour lesquelles il a été accordé : voir aussi *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, par. 7; *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427, par. 32-33; *Nor-Man Regional Health Authority*,

the statutory definitions, principles or formulas that prescribe the exercise of a discretion: see *Montréal (City)*, at paras. 33 and 40-41; *Canada (Attorney General) v. Almon Equipment Limited*, 2010 FCA 193, [2011] 4 F.C.R. 203, at paras. 38-40. The statutory scheme also informs the acceptable approaches to decision making: for example, where a decision maker is given wide discretion, it would be unreasonable for it to fetter that discretion: see *Delta Air Lines*, at para. 18.

[109] As stated above, a proper application of the reasonableness standard is capable of allaying the concern that an administrative decision maker might interpret the scope of its own authority beyond what the legislature intended. As a result, there is no need to maintain a category of “truly” jurisdictional questions that are subject to correctness review. Although a decision maker’s interpretation of its statutory grant of authority is generally entitled to deference, the decision maker must nonetheless properly justify that interpretation. Reasonableness review does not allow administrative decision makers to arrogate powers to themselves that they were never intended to have, and an administrative body cannot exercise authority which was not delegated to it. Contrary to our colleagues’ concern (at para. 285), this does not reintroduce the concept of “jurisdictional error” into judicial review, but merely identifies one of the obvious and necessary constraints imposed on administrative decision makers.

[110] Whether an interpretation is justified will depend on the context, including the language chosen by the legislature in describing the limits and contours of the decision maker’s authority. If a legislature wishes to precisely circumscribe an administrative decision maker’s power in some respect, it can do so by using precise and narrow language and delineating the power in detail, thereby tightly

par. 6. De même, la décision doit tenir compte de toute contrainte plus spécifique clairement imposée par le régime législatif applicable, telle que les définitions, les formules ou les principes prévus par la loi qui prescrivent l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire : voir *Montréal (Ville)*, par. 33 et 40-41; *Canada (Procureur général) c. Almon Equipment Limited*, 2010 CAF 193, [2011] 4 R.C.F. 203, par. 38-40. Le régime législatif oriente également les approches acceptables en matière de prise de décisions : par exemple, lorsque le décideur dispose d’un vaste pouvoir discrétionnaire, il serait déraisonnable de sa part d’entraver un tel pouvoir discrétionnaire : voir *Delta Air Lines*, par. 18.

[109] Comme nous l’avons déjà mentionné, l’application appropriée de la norme de la décision raisonnable permet de dissiper la crainte que le décideur administratif puisse interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur. Il est ainsi inutile de conserver une catégorie de questions touchant « véritablement » à la compétence assujetties au contrôle selon la norme de la décision correcte. Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l’interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s’arroger des pouvoirs que le législateur n’a jamais voulu lui conférer. De la même manière, un organisme administratif ne saurait exercer un pouvoir qui ne lui a pas été délégué. Contrairement aux préoccupations exprimées par nos collègues (par. 285), cette démarche ne fait pas resurgir la notion d’« erreur de compétence » dans le contrôle judiciaire; elle ne fait que relever l’une des contraintes évidentes et nécessaires qui s’imposent aux décideurs administratifs.

[110] La question de savoir si une interprétation est justifiée dépendra du contexte, notamment des mots choisis par le législateur pour décrire les limites et les contours du pouvoir du décideur. Si le législateur souhaite circonscrire avec précision le pouvoir d’un décideur administratif de façon ciblée, il peut se servir de termes précis et restrictifs et définir en détail les pouvoirs conférés, limitant ainsi strictement

constraining the decision maker’s ability to interpret the provision. Conversely, where the legislature chooses to use broad, open-ended or highly qualitative language — for example, “in the public interest” — it clearly contemplates that the decision maker is to have greater flexibility in interpreting the meaning of such language. Other language will fall in the middle of this spectrum. All of this is to say that certain questions relating to the scope of a decision maker’s authority may support more than one interpretation, while other questions may support only one, depending upon the text by which the statutory grant of authority is made. What matters is whether, in the eyes of the reviewing court, the decision maker has properly justified its interpretation of the statute in light of the surrounding context. It will, of course, be impossible for an administrative decision maker to justify a decision that strays beyond the limits set by the statutory language it is interpreting.

(b) *Other Statutory or Common Law*

[111] It is evident that both statutory and common law will impose constraints on how and what an administrative decision maker can lawfully decide: see *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74. For example, an administrative decision maker interpreting the scope of its regulation-making authority in order to exercise that authority cannot adopt an interpretation that is inconsistent with applicable common law principles regarding the nature of statutory powers: see *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810, at paras. 45-48. Neither can a body instructed by legislation to determine what tax rate is applicable in accordance with an existing tax system ignore that system and base its determination on a “fictitious” system it has arbitrarily created: *Montréal (City)*, at para. 40. Where a relationship is governed by private law, it would be unreasonable for a decision maker to ignore that law in adjudicating parties’ rights within that relationship: *Dunsmuir*, at para. 74. Similarly, where the governing statute specifies a standard that is well known in law and in the jurisprudence, a reasonable decision will generally be one that is consistent with the established understanding

les interprétations que le décideur peut donner de la disposition habilitante. À l’inverse, dans les cas où le législateur choisit d’utiliser des termes généraux, non limitatifs ou nettement qualitatifs — par exemple, l’expression « dans l’intérêt public » — il envisage manifestement que le décideur jouisse d’une souplesse accrue dans l’interprétation d’un tel libellé. D’autres formulations se retrouveront entre ces deux extrêmes. Bref, selon le libellé des dispositions législatives habilitantes, certaines questions touchant à la portée du pouvoir d’un décideur peuvent se prêter à plusieurs interprétations, alors que d’autres questions ne sauraient commander qu’une seule interprétation. Ce qui importe, c’est de déterminer si, aux yeux de la cour de révision, le décideur a justifié convenablement son interprétation de la loi à la lumière du contexte. Évidemment, il sera impossible au décideur administratif de justifier une décision qui excède les limites fixées par les dispositions législatives qu’il interprète.

b) *Les autres règles législatives ou de common law*

[111] Il coule de source que le droit — tant la loi que la common law — limitera l’éventail des options qui s’offrent légalement au décideur administratif chargé de trancher un cas particulier : voir *Dunsmuir*, par. 47 et 74. Par exemple, le décideur administratif qui interprète la portée de son pouvoir de réglementation dans le but de l’exercer ne peut retenir une interprétation incompatible avec les principes de common law applicables en ce qui concerne la nature des pouvoirs législatifs : voir *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, par. 45-48. Un organisme chargé par la loi d’évaluer un taux d’imposition applicable conformément à un régime fiscal existant en particulier ne peut non plus faire fi de ce régime ni baser ses calculs sur un système « fictif » qu’il a créé arbitrairement : *Montréal (Ville)*, par. 40. Lorsqu’une relation est régie par le droit privé, il serait déraisonnable de la part du décideur de faire abstraction de ce fait lorsqu’il se prononce sur les droits des parties dans le cadre de cette relation : *Dunsmuir*, par. 74. De la même manière, lorsque la loi habilitante prévoit l’application d’une norme bien connue en droit et dans la jurisprudence, une décision

of that standard: see, e.g., the discussion of “reasonable grounds to suspect” in *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006, at paras. 93-98.

[112] Any precedents on the issue before the administrative decision maker or on a similar issue will act as a constraint on what the decision maker can reasonably decide. An administrative body’s decision may be unreasonable on the basis that the body failed to explain or justify a departure from a binding precedent in which the same provision had been interpreted. Where, for example, there is a relevant case in which a court considered a statutory provision, it would be unreasonable for an administrative decision maker to interpret or apply the provision without regard to that precedent. The decision maker would have to be able to explain why a different interpretation is preferable by, for example, explaining why the court’s interpretation does not work in the administrative context: M. Biddulph, “Rethinking the Ramifications of Reasonableness Review: *Stare Decisis* and Reasonableness Review on Questions of Law” (2018), 56 *Alta. L.R.* 119, at p. 146. There may be circumstances in which it is quite simply unreasonable for an administrative decision maker to fail to apply or interpret a statutory provision in accordance with a binding precedent. For instance, where an immigration tribunal is required to determine whether an applicant’s act would constitute a criminal offence under Canadian law (see, e.g., *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 35 to 37), it would clearly not be reasonable for the tribunal to adopt an interpretation of a criminal law provision that is inconsistent with how Canadian criminal courts have interpreted it.

[113] That being said, administrative decision makers will not necessarily be required to apply equitable and common law principles in the same manner as courts in order for their decisions to be reasonable. For example, it may be reasonable for a decision maker to adapt a common law or equitable doctrine to its administrative context: see *Nor-Man Regional*

raisonnable sera généralement conforme à l’acception consacrée de cette norme : voir, p. ex., l’analyse des « motifs raisonnables de soupçonner » dans l’arrêt *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006, par. 93-98.

[112] Tout précédent sur la question soumise au décideur administratif ou sur une question semblable aura pour effet de circonscrire l’éventail des issues raisonnables. La décision d’un organisme administratif peut être déraisonnable en raison de l’omission d’expliquer ou de justifier une dérogation à un précédent contraignant dans lequel a été interprétée la même disposition. Si, par exemple, une cour de justice a examiné une disposition législative dans un jugement pertinent, il serait déraisonnable que le décideur administratif interprète ou applique celle-ci sans égard à ce précédent. Le décideur devrait être en mesure d’indiquer pourquoi il est préférable d’adopter une autre interprétation, par exemple en expliquant pourquoi l’interprétation de la cour de justice ne fonctionne pas dans le contexte administratif : M. Biddulph, « Rethinking the Ramifications of Reasonableness Review : *Stare Decisis* and Reasonableness Review on Questions of Law » (2018), 56 *Alta. L.R.* 119, p. 146. Il peut y avoir des circonstances dans lesquelles il est tout simplement déraisonnable que le décideur administratif n’applique ou n’interprète pas une disposition législative en conformité avec un précédent contraignant. Par exemple, dans les cas où une cour de justice compétente en matière d’immigration est appelée à décider si un acte constitue une infraction criminelle en droit canadien (voir, p. ex., la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, art. 35 à 37), il serait à l’évidence déraisonnable que le tribunal retienne une interprétation d’une disposition pénale qui soit incompatible avec l’interprétation que lui ont donnée les cours criminelles canadiennes.

[113] Cela dit, les décideurs administratifs ne seront pas nécessairement tenus d’appliquer les principes d’équité et de common law de la même façon qu’une cour de justice pour que leurs décisions soient raisonnables. Par exemple, il serait raisonnable pour le décideur d’adapter une doctrine de common law ou d’équité au contexte administratif qui lui est propre :

Health Authority, at paras. 5-6, 44-45, 52, 54 and 60. Conversely, a decision maker that rigidly applies a common law doctrine without adapting it to the relevant administrative context may be acting unreasonably: see *Delta Air Lines*, at paras. 16-17 and 30. In short, whether an administrative decision maker has acted reasonably in adapting a legal or equitable doctrine involves a highly context-specific determination.

[114] We would also note that in some administrative decision making contexts, international law will operate as an important constraint on an administrative decision maker. It is well established that legislation is presumed to operate in conformity with Canada's international obligations, and the legislature is "presumed to comply with the values and principles of customary and conventional international law": *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292, at para. 53; *R. v. Appulonappa*, 2015 SCC 59, [2015] 3 S.C.R. 754, at para. 40. Since *Baker*, it has also been clear that international treaties and conventions, even where they have not been implemented domestically by statute, can help to inform whether a decision was a reasonable exercise of administrative power: *Baker*, at paras. 69-71.

(c) *Principles of Statutory Interpretation*

[115] Matters of statutory interpretation are not treated uniquely and, as with other questions of law, may be evaluated on a reasonableness standard. Although the general approach to reasonableness review described above applies in such cases, we recognize that it is necessary to provide additional guidance to reviewing courts on this point. This is because reviewing courts are accustomed to resolving questions of statutory interpretation in a context in which the issue is before them at first instance or on appeal, and where they are expected to perform their own independent analysis and come to their own conclusions.

[116] Reasonableness review functions differently. Where reasonableness is the applicable standard on

voir *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 5-6, 44-45, 52, 54 et 60. En revanche, le décideur qui applique de manière rigide une doctrine de common law sans l'adapter au contexte administratif pertinent agit peut-être de manière déraisonnable : voir *Delta Air Lines*, par. 16-17 et 30. Bref, la question de savoir si le décideur administratif a agi raisonnablement en adaptant une règle de droit ou d'équité appelle un examen fondé dans une très large mesure sur le contexte.

[114] Nous tenons également à faire remarquer que le droit international représentera une contrainte importante pour un décideur administratif dans certains domaines du processus décisionnel administratif. Il est bien établi que la législation est réputée s'appliquer conformément aux obligations internationales du Canada et que l'organe législatif est « présumé respecter les valeurs et les principes du droit international coutumier et conventionnel » : *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292, par. 53; *R. c. Appulonappa*, 2015 CSC 59, [2015] 3 R.C.S. 754, par. 40. Depuis l'arrêt *Baker*, il est également établi que les conventions et les traités internationaux, même s'ils n'ont pas été mis en œuvre par une loi au Canada, s'avèrent utiles pour déterminer si une décision participe d'un exercice raisonnable du pouvoir administratif : *Baker*, par. 69-71.

c) *Les principes d'interprétation législative*

[115] Les questions d'interprétation de la loi ne reçoivent pas un traitement exceptionnel. Comme toute autre question de droit, on peut les évaluer en appliquant la norme de la décision raisonnable. Bien que la méthode générale de contrôle selon la norme de la décision raisonnable exposée précédemment s'applique dans ces cas, nous sommes conscients de la nécessité de fournir des indications supplémentaires aux cours de révision sur ce point. En effet, les cours de révision ont l'habitude de trancher les questions d'interprétation législative en première instance ou en appel, où elles doivent effectuer leurs propres analyses indépendantes et tirer leurs propres conclusions.

[116] Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable s'effectue différemment. Si une question

a question of statutory interpretation, the reviewing court does not undertake a *de novo* analysis of the question or “ask itself what the correct decision would have been”: *Ryan*, at para. 50. Instead, just as it does when applying the reasonableness standard in reviewing questions of fact, discretion or policy, the court must examine the administrative decision as a whole, including the reasons provided by the decision maker and the outcome that was reached.

[117] A court interpreting a statutory provision does so by applying the “modern principle” of statutory interpretation, that is, that the words of a statute must be read “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, and *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at para. 26, both quoting E. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87. Parliament and the provincial legislatures have also provided guidance by way of statutory rules that explicitly govern the interpretation of statutes and regulations: see, e.g., *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21.

[118] This Court has adopted the “modern principle” as the proper approach to statutory interpretation, because legislative intent can be understood only by reading the language chosen by the legislature in light of the purpose of the provision and the entire relevant context: Sullivan, at pp. 7-8. Those who draft and enact statutes expect that questions about their meaning will be resolved by an analysis that has regard to the text, context and purpose, regardless of whether the entity tasked with interpreting the law is a court or an administrative decision maker. An approach to reasonableness review that respects legislative intent must therefore assume that those who interpret the law — whether courts or administrative decision makers — will do so in a manner consistent with this principle of interpretation.

d’interprétation législative fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision ne procède pas à une analyse *de novo* de la question soulevée ni ne se demande « ce qu’aurait été la décision correcte » : *Ryan*, par. 50. Tout comme lorsqu’elle applique la norme de la décision raisonnable dans l’examen de questions de fait ou de questions concernant un pouvoir discrétionnaire ou des politiques, la cour de justice doit plutôt examiner la décision administrative dans son ensemble, y compris les motifs fournis par le décideur et le résultat obtenu.

[117] La cour qui interprète une disposition législative le fait en appliquant le « principe moderne » en matière d’interprétation des lois, selon lequel il faut lire les termes d’une loi « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, et *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, citant tous deux E. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87. Le Parlement et les législatures provinciales ont également donné certaines indications en adoptant des règles législatives qui encadrent explicitement l’interprétation des lois et des règlements : voir, p. ex., la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21.

[118] Notre Cour a adopté ce « principe moderne » en tant que méthode appropriée d’interprétation des lois parce que c’est uniquement à partir du texte de loi, de l’objet de la disposition législative et du contexte dans son ensemble qu’il est possible de saisir l’intention du législateur : Sullivan, p. 7-8. Les personnes qui rédigent et adoptent des textes de loi s’attendent à ce que les questions concernant leur sens soient tranchées à la suite d’une analyse qui tienne compte du libellé, du contexte et de l’objet de la disposition concernée, que l’entité chargée d’interpréter la loi soit une cour de justice ou un décideur administratif. Une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte l’intention du législateur doit donc tenir pour acquis que les instances chargées d’interpréter la loi — qu’il s’agisse des cours de justice ou des décideurs administratifs — effectueront cet exercice conformément au principe d’interprétation susmentionné.

[119] Administrative decision makers are not required to engage in a formalistic statutory interpretation exercise in every case. As discussed above, formal reasons for a decision will not always be necessary and may, where required, take different forms. And even where the interpretive exercise conducted by the administrative decision maker is set out in written reasons, it may look quite different from that of a court. The specialized expertise and experience of administrative decision makers may sometimes lead them to rely, in interpreting a provision, on considerations that a court would not have thought to employ but that actually enrich and elevate the interpretive exercise.

[120] But whatever form the interpretive exercise takes, the merits of an administrative decision maker's interpretation of a statutory provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision. In this sense, the usual principles of statutory interpretation apply equally when an administrative decision maker interprets a provision. Where, for example, the words used are "precise and unequivocal", their ordinary meaning will usually play a more significant role in the interpretive exercise: *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at para. 10. Where the meaning of a statutory provision is disputed in administrative proceedings, the decision maker must demonstrate in its reasons that it was alive to these essential elements.

[121] The administrative decision maker's task is to interpret the contested provision in a manner consistent with the text, context and purpose, applying its particular insight into the statutory scheme at issue. It cannot adopt an interpretation it knows to be inferior — albeit plausible — merely because the interpretation in question appears to be available and is expedient. The decision maker's responsibility is to discern meaning and legislative intent, not to "reverse-engineer" a desired outcome.

[119] Les décideurs administratifs ne sont pas tenus dans tous les cas de procéder à une interprétation formaliste de la loi. Comme nous l'avons déjà expliqué, il n'est pas toujours nécessaire de motiver formellement une décision. Dans les cas où il faut en fournir, les motifs peuvent revêtir diverses formes. Et même lorsque l'interprétation à laquelle se livre le décideur administratif est exposée dans des motifs écrits, elle pourrait sembler bien différente de celle effectuée par la cour de justice. L'expertise spécialisée et l'expérience des décideurs administratifs peuvent parfois les amener à s'en remettre, pour interpréter une disposition, à des considérations qu'une cour de justice n'aurait pas songé à évoquer, mais qui enrichissent et rehaussent bel et bien l'interprétation.

[120] Or, quelle que soit la forme que prend l'opération d'interprétation d'une disposition législative, le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet. En ce sens, les principes habituels d'interprétation législative s'appliquent tout autant lorsqu'un décideur administratif interprète une disposition. Par exemple, lorsque le libellé d'une disposition est « précis et non équivoque », son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation : *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté au cours d'une instance administrative, il incombe au décideur de démontrer dans ses motifs qu'il était conscient de ces éléments essentiels.

[121] La tâche du décideur administratif est d'interpréter la disposition contestée d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause. Toutefois, le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité.

[122] It can happen that an administrative decision maker, in interpreting a statutory provision, fails entirely to consider a pertinent aspect of its text, context or purpose. Where such an omission is a minor aspect of the interpretive context, it is not likely to undermine the decision as a whole. It is well established that decision makers are not required “to explicitly address all possible shades of meaning” of a given provision: *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405, at para. 3. Just like judges, administrative decision makers may find it unnecessary to dwell on each and every signal of statutory intent in their reasons. In many cases, it may be necessary to touch upon only the most salient aspects of the text, context or purpose. If, however, it is clear that the administrative decision maker may well, had it considered a key element of a statutory provision’s text, context or purpose, have arrived at a different result, its failure to consider that element would be indefensible, and unreasonable in the circumstances. Like other aspects of reasonableness review, omissions are not stand-alone grounds for judicial intervention: the key question is whether the omitted aspect of the analysis causes the reviewing court to lose confidence in the outcome reached by the decision maker.

[123] There may be other cases in which the administrative decision maker has not explicitly considered the meaning of a relevant provision in its reasons, but the reviewing court is able to discern the interpretation adopted by the decision maker from the record and determine whether that interpretation is reasonable.

[124] Finally, even though the task of a court conducting a reasonableness review is *not* to perform a *de novo* analysis or to determine the “correct” interpretation of a disputed provision, it may sometimes become clear in the course of reviewing a decision that the interplay of text, context and purpose leaves room for a single reasonable interpretation of the statutory provision, or aspect of the statutory provision,

[122] Il se peut qu’au moment d’interpréter une disposition législative, le décideur administratif ne tienne aucunement compte d’un aspect pertinent de son texte, de son contexte ou de son objet. Lorsqu’il s’agit d’un aspect mineur du contexte interprétatif, cette omission n’est pas susceptible de compromettre la décision dans son ensemble. Il est bien établi que les décideurs ne sont pas tenus « de traiter expressément de toutes les interprétations possibles » d’une disposition donnée : *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, par. 3. À l’instar des juges, les décideurs administratifs peuvent estimer qu’il n’est pas nécessaire de s’attarder, dans leurs motifs, au moindre signal d’une intention législative. Dans bien des cas, il peut se révéler nécessaire de ne prendre en compte que les aspects principaux du texte, du contexte ou de l’objet. Toutefois, s’il est manifeste que le décideur administratif aurait pu fort bien arriver à un résultat différent s’il avait pris en compte un élément clé du texte, du contexte ou de l’objet d’une disposition législative, le défaut de tenir compte de cet élément pourrait alors être indéfendable et déraisonnable dans les circonstances. Comme d’autres aspects du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, les omissions ne justifient pas à elles seules l’intervention judiciaire : il s’agit principalement de savoir si l’aspect omis de l’analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur.

[123] Par ailleurs, il se peut que le décideur administratif n’examine pas expressément dans ses motifs le sens d’une disposition pertinente, mais que la cour de révision soit en mesure de discerner l’interprétation adoptée à la lumière du dossier et de se prononcer sur le caractère raisonnable de cette interprétation.

[124] Enfin, même si la cour qui effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable *ne doit pas* procéder à une analyse *de novo* ni déterminer l’interprétation « correcte » d’une disposition contestée, il devient parfois évident, lors du contrôle de la décision, que l’interaction du texte, du contexte et de l’objet ouvrent la porte à une seule interprétation raisonnable de la disposition législative en

that is at issue: *Dunsmuir*, at paras. 72-76. One case in which this conclusion was reached was *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. v. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 FCA 52, in which Laskin J.A., after analyzing the reasoning of the administrative decision maker (at paras. 26-61 (CanLII)), held that the decision maker's interpretation had been unreasonable, and, furthermore, that the factors he had considered in his analysis weighed so overwhelmingly in favour of the opposite interpretation that that was the only reasonable interpretation of the provision: para. 61. As discussed below, it would serve no useful purpose in such a case to remit the interpretative question to the original decision maker. Even so, a court should generally pause before definitively pronouncing upon the interpretation of a provision entrusted to an administrative decision maker.

(d) *Evidence Before the Decision Maker*

[125] It is trite law that the decision maker may assess and evaluate the evidence before it and that, absent exceptional circumstances, a reviewing court will not interfere with its factual findings. The reviewing court must refrain from "reweighing and reassessing the evidence considered by the decision maker": *CHRC*, at para. 55; see also *Khosa*, at para. 64; *Dr. Q*, at paras. 41-42. Indeed, many of the same reasons that support an appellate court's deferring to a lower court's factual findings, including the need for judicial efficiency, the importance of preserving certainty and public confidence, and the relatively advantageous position of the first instance decision maker, apply equally in the context of judicial review: see *Housen*, at paras. 15-18; *Dr. Q*, at para. 38; *Dunsmuir*, at para. 53.

[126] That being said, a reasonable decision is one that is justified in light of the facts: *Dunsmuir*, at para. 47. The decision maker must take the evidentiary record and the general factual matrix that bears on its decision into account, and its decision must be reasonable in light of them: see *Southam*, at para. 56. The reasonableness of a decision may be jeopardized where the decision maker has fundamentally

cause ou de l'aspect contesté de celle-ci : *Dunsmuir*, par. 72-76. Cette conclusion a été tirée notamment dans l'arrêt *Nova Tube Inc./Nova Steel Inc. c. Conares Metal Supply Ltd.*, 2019 CAF 52, où, après avoir analysé le raisonnement du décideur administratif (par. 26-61 (CanLII)), le juge Laskin a statué que l'interprétation de ce décideur était déraisonnable et, en outre, que les facteurs dont il a tenu compte militaient si fortement en faveur de l'interprétation contraire qu'elle constituait la seule interprétation raisonnable de la disposition en cause : par. 61. Comme nous l'expliquerons plus loin, il ne servirait à rien de renvoyer la question de l'interprétation au décideur initial en pareil cas. Par contre, les cours de justice devraient généralement hésiter à se prononcer de manière définitive sur l'interprétation d'une disposition qui relève de la compétence d'un décideur administratif.

d) *La preuve dont disposait le décideur*

[125] Il est acquis que le décideur administratif peut apprécier et évaluer la preuve qui lui est soumise et qu'à moins de circonstances exceptionnelles, les cours de révision ne modifient pas ses conclusions de fait. Les cours de révision doivent également s'abstenir « d'apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur » : *CCDP*, par. 55; voir également *Khosa*, par. 64; *Dr. Q*, par. 41-42. D'ailleurs, bon nombre des mêmes raisons qui justifient la déférence d'une cour d'appel à l'égard des conclusions de fait tirées par une juridiction inférieure, dont la nécessité d'assurer l'efficacité judiciaire, l'importance de préserver la certitude et la confiance du public et la position avantageuse qu'occupe le décideur de première instance, s'appliquent également dans le contexte du contrôle judiciaire : voir *Housen*, par. 15-18; *Dr. Q*, par. 38; *Dunsmuir*, par. 53.

[126] Cela dit, une décision raisonnable en est une qui se justifie au regard des faits : *Dunsmuir*, par. 47. Le décideur doit prendre en considération la preuve versée au dossier et la trame factuelle générale qui a une incidence sur sa décision et celle-ci doit être raisonnable au regard de ces éléments : voir *Southam*, par. 56. Le caractère raisonnable d'une décision peut être compromis si le décideur

misapprehended or failed to account for the evidence before it. In *Baker*, for example, the decision maker had relied on irrelevant stereotypes and failed to consider relevant evidence, which led to a conclusion that there was a reasonable apprehension of bias: para. 48. Moreover, the decision maker's approach would *also* have supported a finding that the decision was unreasonable on the basis that the decision maker showed that his conclusions were not based on the evidence that was actually before him: *ibid.*

(e) *Submissions of the Parties*

[127] The principles of justification and transparency require that an administrative decision maker's reasons meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties. The principle that the individual or individuals affected by a decision should have the opportunity to present their case fully and fairly underlies the duty of procedural fairness and is rooted in the right to be heard: *Baker*, at para. 28. The concept of responsive reasons is inherently bound up with this principle, because reasons are the primary mechanism by which decision makers demonstrate that they have actually *listened* to the parties.

[128] Reviewing courts cannot expect administrative decision makers to “respond to every argument or line of possible analysis” (*Newfoundland Nurses*, at para. 25), or to “make an explicit finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion” (para. 16). To impose such expectations would have a paralyzing effect on the proper functioning of administrative bodies and would needlessly compromise important values such as efficiency and access to justice. However, a decision maker's failure to meaningfully grapple with key issues or central arguments raised by the parties may call into question whether the decision maker was actually alert and sensitive to the matter before it. In addition to assuring parties that their concerns have been heard, the process of drafting reasons with care and attention can alert the decision maker

s'est fondamentalement mépris sur la preuve qui lui a été soumise ou n'en a pas tenu compte. Dans l'arrêt *Baker*, par exemple, le décideur s'était fondé sur des stéréotypes dénués de pertinence et n'avait pas pris en compte une preuve pertinente, ce qui a mené à la conclusion qu'il existait une crainte raisonnable de partialité : par. 48. En outre, la démarche adoptée par le décideur permettait *également* de conclure au caractère déraisonnable de sa décision, car il avait démontré que ses conclusions ne reposaient pas sur la preuve dont il disposait en réalité : *ibid.*

e) *Les observations des parties*

[127] Les principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs du décideur administratif tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties. Le principe suivant lequel la ou les personnes visées par une décision doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position est à la base de l'obligation d'équité procédurale et trouve son origine dans le droit d'être entendu : *Baker*, par. 28. La notion de « motifs adaptés aux questions et préoccupations soulevées » est inextricablement liée à ce principe étant donné que les motifs sont le principal mécanisme par lequel le décideur démontre qu'il a effectivement *écouté* les parties.

[128] Les cours de révision ne peuvent s'attendre à ce que les décideurs administratifs « répondent à tous les arguments ou modes possibles d'analyse » (*Newfoundland Nurses*, par. 25) ou « tire[nt] une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à [leur] conclusion finale » (par. 16). Une telle exigence aurait un effet paralysant sur le bon fonctionnement des organismes administratifs et compromettrait inutilement des valeurs importantes telles que l'efficacité et l'accès à la justice. Toutefois, le fait qu'un décideur n'ait pas réussi à s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise. En plus d'assurer aux parties que leurs préoccupations

to inadvertent gaps and other flaws in its reasoning: *Baker*, at para. 39.

(f) *Past Practices and Past Decisions*

[129] Administrative decision makers are not bound by their previous decisions in the same sense that courts are bound by *stare decisis*. As this Court noted in *Domtar*, “a lack of unanimity is the price to pay for the decision-making freedom and independence” given to administrative decision makers, and the mere fact that some conflict exists among an administrative body’s decisions does not threaten the rule of law: p. 800. Nevertheless, administrative decision makers and reviewing courts alike must be concerned with the general consistency of administrative decisions. Those affected by administrative decisions are entitled to expect that like cases will generally be treated alike and that outcomes will not depend merely on the identity of the individual decision maker — expectations that do not evaporate simply because the parties are not before a judge.

[130] Fortunately, administrative bodies generally have a range of resources at their disposal to address these types of concerns. Access to past reasons and summaries of past reasons enables multiple individual decision makers within a single organization (such as administrative tribunal members) to learn from each other’s work, and contributes to a harmonized decision-making culture. Institutions also routinely rely on standards, policy directives and internal legal opinions to encourage greater uniformity and guide the work of frontline decision makers. This Court has also held that plenary meetings of a tribunal’s members can be an effective tool to “foster coherence” and “avoid . . . conflicting results”: *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, at pp. 324-28. Where disagreement arises within an administrative body about how to appropriately resolve a given issue, that institution may also develop strategies

ont été prises en considération, le simple fait de rédiger des motifs avec soin et attention permet au décideur d’éviter que son raisonnement soit entaché de lacunes et d’autres failles involontaires : *Baker*, par. 39.

f) *Les pratiques et décisions antérieures*

[129] Les décideurs administratifs ne sont pas liés par leurs décisions antérieures au même titre que le sont les cours de justice suivant la règle du *stare decisis*. Comme l’a fait remarquer la Cour dans l’arrêt *Domtar*, « l’absence d’unanimité est [. . .] le prix à payer pour la liberté et l’indépendance décisionnelle » accordées aux décideurs administratifs, et la simple existence d’un certain conflit dans la jurisprudence d’un organisme administratif ne menace pas la primauté du droit : p. 800. Les décideurs administratifs et les cours de révision doivent toutefois se soucier de l’uniformité générale des décisions administratives. Les personnes visées par les décisions administratives sont en droit de s’attendre à ce que les affaires semblables soient généralement tranchées de la même façon et que les résultats ne dépendent pas seulement de l’identité du décideur — des attentes qui ne s’évaporent pas du simple fait que les parties ne comparaissent pas devant un juge.

[130] Heureusement, les organismes administratifs disposent généralement d’un éventail de ressources pour répondre à ce genre de préoccupations. La consultation des motifs antérieurs et de leurs résumés permet aux multiples décideurs au sein d’une même organisation (tels les membres d’un tribunal administratif) d’apprendre les uns des autres et de contribuer à l’édification d’une culture décisionnelle harmonisée. Les institutions se fient elles aussi régulièrement à des normes, à des directives stratégiques, ainsi qu’à des avis juridiques internes pour favoriser une plus grande uniformité et pour orienter le travail des décideurs de première ligne. La Cour a également conclu que les réunions plénières des membres d’un tribunal peuvent constituer un moyen efficace de « favoriser la cohérence » et d’« éviter [les] solutions incompatibles » : *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, p. 324-328. Lorsque des désaccords

to address that divergence internally and on its own initiative. Of course, consistency can also be encouraged through less formal methods, such as the development of training materials, checklists and templates for the purpose of streamlining and strengthening institutional best practices, provided that these methods do not operate to fetter decision making.

[131] Whether a particular decision is consistent with the administrative body's past decisions is also a constraint that the reviewing court should consider when determining whether an administrative decision is reasonable. Where a decision maker *does* depart from longstanding practices or established internal authority, it bears the justificatory burden of explaining that departure in its reasons. If the decision maker does not satisfy this burden, the decision will be unreasonable. In this sense, the legitimate expectations of the parties help to determine both whether reasons are required and what those reasons must explain: *Baker*, at para. 26. We repeat that this does not mean administrative decision makers are bound by internal precedent in the same manner as courts. Rather, it means that a decision that departs from longstanding practices or established internal decisions will be reasonable if that departure is justified, thereby reducing the risk of arbitrariness, which would undermine public confidence in administrative decision makers and in the justice system as a whole.

[132] As discussed above, it has been argued that correctness review would be required where there is "persistent discord" on questions on law in an administrative body's decisions. While we are not of the view that such a correctness category is required, we would note that reviewing courts have a role to play in managing the risk of persistently discordant or contradictory legal interpretations within an administrative body's decisions. When evidence of internal disagreement on legal issues has been put before a reviewing court, the court may find it appropriate to

surviennent au sein d'un organisme administratif sur la façon de trancher convenablement une question donnée, cette institution peut également prendre l'initiative de mettre au point des stratégies pour régler ses divergences à l'interne. Évidemment, l'uniformité peut être aussi encouragée par l'utilisation de méthodes moins formelles comme des outils de formation, des listes de vérification et des modèles, lesquels peuvent être élaborés afin de simplifier et de renforcer les pratiques exemplaires au sein de l'institution — pourvu que ces méthodes n'entravent pas le processus décisionnel.

[131] La question de savoir si une décision en particulier est conforme à la jurisprudence de l'organisme administratif est elle aussi une contrainte dont devrait tenir compte la cour de révision au moment de décider si cette décision est raisonnable. Lorsqu'un décideur *s'écarte* d'une pratique de longue date ou d'une jurisprudence interne constante, c'est sur ses épaules que repose le fardeau d'expliquer cet écart dans ses motifs. Si le décideur ne s'acquitte pas de ce fardeau, la décision est déraisonnable. En ce sens, les attentes légitimes des parties servent à déterminer à la fois la nécessité de motiver la décision et le contenu des motifs : *Baker*, par. 26. Nous le répétons, il ne s'ensuit pas pour autant que les décideurs administratifs sont liés par les décisions antérieures au même titre que les cours de justice. Cela veut plutôt dire qu'une décision dérogeant à une pratique de longue date ou à une jurisprudence interne établie sera raisonnable si cette dérogation est justifiée, ce qui réduit le risque d'arbitraire, lequel a un effet préjudiciable sur la confiance du public envers les décideurs administratifs et le système de justice dans son ensemble.

[132] Comme nous l'avons expliqué, certains ont soutenu qu'un contrôle selon la norme de la décision correcte s'imposerait dans les cas où des questions de droit « sèment constamment la discorde » dans les décisions d'un organisme administratif. Nous estimons que point n'est besoin d'une telle catégorie de questions où la norme de la décision correcte s'applique; nous devons toutefois souligner que les cours de révision ont un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de réduire le risque d'interprétations juridiques constamment discordantes ou contradictoires dans les décisions

telegraph the existence of an issue in its reasons and encourage the use of internal administrative structures to resolve the disagreement. And if internal disagreement continues, it may become increasingly difficult for the administrative body to justify decisions that serve only to preserve the discord.

(g) *Impact of the Decision on the Affected Individual*

[133] It is well established that individuals are entitled to greater procedural protection when the decision in question involves the potential for significant personal impact or harm: *Baker*, at para. 25. However, this principle also has implications for how a court conducts reasonableness review. Central to the necessity of adequate justification is the perspective of the individual or party over whom authority is being exercised. Where the impact of a decision on an individual's rights and interests is severe, the reasons provided to that individual must reflect the stakes. The principle of responsive justification means that if a decision has particularly harsh consequences for the affected individual, the decision maker must explain why its decision best reflects the legislature's intention. This includes decisions with consequences that threaten an individual's life, liberty, dignity or livelihood.

[134] Moreover, concerns regarding arbitrariness will generally be more acute in cases where the consequences of the decision for the affected party are particularly severe or harsh, and a failure to grapple with such consequences may well be unreasonable. For example, this Court has held that the Immigration Appeal Division should, when exercising its equitable jurisdiction to stay a removal order under the *Immigration and Refugee Protection Act*, consider the potential foreign hardship a deported person would face: *Chieu v. Canada (Minister of*

d'un organisme administratif. Lorsqu'elle dispose d'une preuve concernant l'existence d'un désaccord au sein d'un organisme administratif sur la façon de trancher des questions de droit, une cour de révision pourrait estimer opportun d'en faire mention dans ses motifs et d'encourager le recours aux mécanismes internes pour résoudre le désaccord. Et si le désaccord interne persiste, il pourrait devenir de plus en plus difficile pour l'organisme administratif de justifier des décisions qui ne serviraient qu'à perpétuer la discorde.

g) *L'incidence de la décision sur l'individu visé*

[133] Il est bien établi que les individus ont droit à une plus grande protection procédurale lorsque la décision sous examen est susceptible d'avoir des répercussions personnelles importantes ou de leur causer un grave préjudice : *Baker*, par. 25. Toutefois, ce principe a également une incidence sur la manière dont une cour de justice effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Le point de vue de la partie ou de l'individu sur lequel l'autorité est exercée est au cœur de la nécessité d'une justification adéquate. Lorsque la décision a des répercussions sévères sur les droits et intérêts de l'individu visé, les motifs fournis à ce dernier doivent refléter ces enjeux. Le principe de la justification adaptée aux questions et préoccupations soulevées veut que le décideur explique pourquoi sa décision reflète le mieux l'intention du législateur, malgré les conséquences particulièrement graves pour l'individu concerné. Cela vaut notamment pour les décisions dont les conséquences menacent la vie, la liberté, la dignité ou les moyens de subsistance d'un individu.

[134] En outre, les préoccupations relatives à l'arbitraire sont généralement plus prononcées dans les cas où la décision a des conséquences particulièrement graves ou sévères pour la partie visée et le défaut de traiter de ces conséquences peut fort bien se révéler déraisonnable. Par exemple, notre Cour a statué qu'au moment d'exercer sa compétence en equity pour ordonner un sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, la section d'appel de l'immigration devait tenir compte des difficultés que risque

Citizenship and Immigration), 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84.

[135] Many administrative decision makers are entrusted with an extraordinary degree of power over the lives of ordinary people, including the most vulnerable among us. The corollary to that power is a heightened responsibility on the part of administrative decision makers to ensure that their reasons demonstrate that they have considered the consequences of a decision and that those consequences are justified in light of the facts and law.

F. *Review in the Absence of Reasons*

[136] Where the duty of procedural fairness or the legislative scheme mandates that reasons be given to the affected party but none have been given, this failure will generally require the decision to be set aside and the matter remitted to the decision maker: see, e.g., *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, at para. 35. Also, where reasons are provided but they fail to provide a transparent and intelligible justification as explained above, the decision will be unreasonable. In many cases, however, neither the duty of procedural fairness nor the statutory scheme will require that formal reasons be given at all: *Baker*, at para. 43.

[137] Admittedly, applying an approach to judicial review that prioritizes the decision maker's justification for its decisions can be challenging in cases in which formal reasons have not been provided. This will often occur where the decision-making process does not easily lend itself to producing a single set of reasons, for example, where a municipality passes a bylaw or a law society renders a decision by holding a vote: see, e.g., *Catalyst; Green; Trinity Western University*. However, even in such circumstances, the reasoning process that underlies the decision will not usually be opaque. It is important to recall that a reviewing court must look to the record as a whole to understand the decision, and that in doing so, the court will often uncover a clear rationale for the decision: *Baker*, at para. 44. For example, as McLachlin C.J. noted in *Catalyst*, “[t]he reasons for

de connaître la personne concernée à l'étranger par suite de son expulsion : *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84.

[135] Bon nombre de décideurs administratifs se voient confier des pouvoirs extraordinaires sur la vie de gens ordinaires, dont beaucoup sont parmi les plus vulnérables de notre société. Le corollaire de ce pouvoir est la responsabilité accrue qui échoit aux décideurs administratifs de s'assurer que leurs motifs démontrent qu'ils ont tenu compte des conséquences d'une décision et que ces conséquences sont justifiées au regard des faits et du droit.

F. *Le contrôle en l'absence de motifs*

[136] Lorsque l'obligation d'équité procédurale ou le régime législatif appellent la communication de motifs à la partie touchée mais qu'aucuns motifs n'ont été donnés, la décision doit généralement être infirmée et l'affaire, renvoyée au décideur : voir, p. ex., *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, par. 35. En outre, si des motifs sont communiqués, mais que ceux-ci ne justifient pas la décision de manière transparente et intelligible comme nous l'avons expliqué, la décision sera déraisonnable. Dans de nombreux cas toutefois, ni l'obligation d'équité procédurale ni le régime législatif applicable ne requerra la présentation de motifs écrits : *Baker*, par. 43.

[137] Certes, il est parfois difficile d'employer une méthode de contrôle judiciaire qui accorde la priorité à la justification, par le décideur, de ses décisions dans les cas où aucuns motifs écrits ne sont communiqués. Il en sera souvent ainsi dans le cas où le processus décisionnel ne se prête pas facilement à la production d'une seule série de motifs, par exemple lorsqu'une municipalité adopte un règlement ou lorsqu'un barreau rend une décision au moyen de la tenue d'un vote : voir, p. ex., *Catalyst; Green; Trinity Western University*. Toutefois, même en pareil cas, le raisonnement qui sous-tend la décision n'est normalement pas opaque. Il importe de rappeler qu'une cour de révision doit examiner le dossier dans son ensemble pour comprendre la décision et qu'elle découvrira alors souvent une justification claire pour la décision : *Baker*, par. 44. Par exemple, comme

a municipal bylaw are traditionally deduced from the debate, deliberations and the statements of policy that give rise to the bylaw”: para. 29. In that case, not only were “the reasons [in the sense of rationale] for the bylaw . . . clear to everyone”, they had also been laid out in a five-year plan: para. 33. Conversely, even without reasons, it is possible for the record and the context to reveal that a decision was made on the basis of an improper motive or for another impermissible reason, as, for example, in *Roncarelli*.

[138] There will nonetheless be situations in which no reasons have been provided and neither the record nor the larger context sheds light on the basis for the decision. In such a case, the reviewing court must still examine the decision in light of the relevant constraints on the decision maker in order to determine whether the decision is reasonable. But it is perhaps inevitable that without reasons, the analysis will then focus on the outcome rather than on the decision maker’s reasoning process. This does not mean that reasonableness review is less robust in such circumstances, only that it takes a different shape.

G. *A Note on Remedial Discretion*

[139] Where a court reviews an administrative decision, the question of the appropriate remedy is multi-faceted. It engages considerations that include the reviewing court’s common law or statutory jurisdiction and the great diversity of elements that may influence a court’s decision to exercise its discretion in respect of available remedies. While we do not aim to comprehensively address here the issue of remedies on judicial review, we do wish to briefly address the question of whether a court that quashes an unreasonable decision should exercise its discretion to remit the matter to the decision maker for reconsideration with the benefit of the court’s reasons.

la juge en chef McLachlin l’a souligné dans l’arrêt *Catalyst*, « [l]es motifs qui sous-tendent un règlement municipal se dégagent habituellement du débat, des délibérations et des énoncés de politique d’où il prend sa source » : par. 29. Dans cette affaire, non seulement « les motifs qui sous-tendaient le règlement contesté étaient clairs pour tous », mais ils avaient en outre été exposés dans un plan quinquennal : par. 33. À l’inverse, même en l’absence de motifs, il se peut que le dossier et le contexte révèlent qu’une décision repose sur un mobile irrégulier ou sur un autre motif inacceptable, comme dans l’arrêt *Roncarelli*.

[138] Il existe néanmoins des situations dans lesquelles aucuns motifs n’ont été fournis et où ni le dossier ni le contexte général ne permettent de discerner le fondement de la décision en cause. En pareil cas, la cour de révision doit tout de même examiner la décision à la lumière des contraintes imposées au décideur afin de déterminer s’il s’agit d’une décision raisonnable. Toutefois, il est peut-être inévitable que faute de motifs, l’analyse soit alors centrée sur le résultat plutôt que sur le raisonnement du décideur. Il ne s’ensuit pas pour autant que le contrôle selon la norme de la décision raisonnable est moins rigoureux dans ces circonstances; il prend seulement une forme différente.

G. *Un mot sur le pouvoir discrétionnaire en matière de réparation*

[139] La question de la réparation qu’il convient d’accorder dans les cas où une cour procède au contrôle d’une décision administrative revêt de multiples facettes. Cela fait intervenir des considérations comme la common law ou la compétence que confère la loi à la cour de révision, ainsi que la grande diversité d’éléments pouvant influencer sur la décision d’une cour d’exercer son pouvoir discrétionnaire à l’égard des réparations possibles. Bien que nous n’entendions pas procéder ici à une analyse complète de la question des réparations dans le cadre d’un contrôle judiciaire, nous souhaitons toutefois aborder brièvement la question de savoir si la cour qui casse une décision déraisonnable devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de renvoyer l’affaire pour réexamen à la lumière des motifs donnés par la cour.

[140] Where the reasonableness standard is applied in conducting a judicial review, the choice of remedy must be guided by the rationale for applying that standard to begin with, including the recognition by the reviewing court that the legislature has entrusted the matter to the administrative decision maker, and not to the court, to decide: see *Delta Air Lines*, at para. 31. However, the question of remedy must also be guided by concerns related to the proper administration of the justice system, the need to ensure access to justice and “the goal of expedient and cost-efficient decision making, which often motivates the creation of specialized administrative tribunals in the first place”: *Alberta Teachers*, at para. 55.

[141] Giving effect to these principles in the remedial context means that where a decision reviewed by applying the reasonableness standard cannot be upheld, it will most often be appropriate to remit the matter to the decision maker to have it reconsider the decision, this time with the benefit of the court’s reasons. In reconsidering its decision, the decision maker may arrive at the same, or a different, outcome: see *Delta Air Lines*, at paras. 30-31.

[142] However, while courts should, as a general rule, respect the legislature’s intention to entrust the matter to the administrative decision maker, there are limited scenarios in which remitting the matter would stymie the timely and effective resolution of matters in a manner that no legislature could have intended: *D’Errico v. Canada (Attorney General)*, 2014 FCA 95, 459 N.R. 167, at paras. 18-19. An intention that the administrative decision maker decide the matter at first instance cannot give rise to an endless merry-go-round of judicial reviews and subsequent reconsiderations. Declining to remit a matter to the decision maker may be appropriate where it becomes evident to the court, in the course of its review, that a particular outcome is inevitable and that remitting the case would therefore serve no useful purpose: see *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, at pp. 228-30; *Renaud v. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1999] 3 S.C.R. 855; *Groia v. Law Society of Upper Canada*,

[140] Lorsque la cour de révision applique la norme de la décision raisonnable au moment d’effectuer un contrôle judiciaire, le choix de la réparation doit être guidé par la raison d’être de l’application de cette norme, y compris le fait pour la cour de révision de reconnaître que le législateur a confié le règlement de l’affaire à un décideur administratif, et non à une cour : voir *Delta Air Lines*, par. 31. Toutefois, l’examen de la question de la réparation doit aussi être guidé par les préoccupations liées à la bonne administration du système de justice, à la nécessité d’assurer l’accès à la justice et à « la volonté de mettre sur pied un processus décisionnel à la fois rapide et économique qui préside souvent au départ à la création d’un tribunal administratif spécialisé » : *Alberta Teachers*, par. 55.

[141] Donner effet à ces principes dans le contexte de la réparation signifie que, lorsque la décision contrôlée selon la norme de la décision raisonnable ne peut être confirmée, il conviendra le plus souvent de renvoyer l’affaire au décideur pour qu’il revoie la décision, mais à la lumière cette fois des motifs donnés par la cour. Quand il revoit sa décision, le décideur peut alors arriver au même résultat ou à un résultat différent : voir *Delta Air Lines*, par. 30-31.

[142] Cependant, s’il convient, en règle générale, que les cours de justice respectent la volonté du législateur de confier l’affaire à un décideur administratif, il y a des situations limitées dans lesquelles le renvoi de l’affaire pour nouvel examen fait échec au souci de résolution rapide et efficace d’une manière telle qu’aucune législature n’aurait pu souhaiter : *D’Errico c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95, par. 18-19 (CanLII). L’intention que le décideur administratif tranche l’affaire en première instance ne saurait donner lieu à un va-et-vient interminable de contrôles judiciaires et de nouveaux examens. Le refus de renvoyer l’affaire au décideur peut s’avérer indiqué lorsqu’il devient évident aux yeux de la cour, lors de son contrôle judiciaire, qu’un résultat donné est inévitable, si bien que le renvoi de l’affaire ne servirait à rien : voir *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, p. 228-230; *Renaud c. Québec (Commission des affaires sociales)*, [1999] 3 R.C.S. 855; *Groia c. Barreau du Haut-Canada*,

2018 SCC 27, [2018] 1 S.C.R. 772, at para. 161; *Sharif v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 205, 50 C.R. (7th) 1, at paras. 53-54; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Canadian Food Inspection Agency*, 2017 FCA 45, 411 D.L.R. (4th) 175, at paras. 51-56 and 84; *Gehl v. Canada (Attorney General)*, 2017 ONCA 319, 138 O.R. (3d) 52, at paras. 54 and 88. Elements like concern for delay, fairness to the parties, urgency of providing a resolution to the dispute, the nature of the particular regulatory regime, whether the administrative decision maker had a genuine opportunity to weigh in on the issue in question, costs to the parties, and the efficient use of public resources may also influence the exercise of a court's discretion to remit a matter, just as they may influence the exercise of its discretion to quash a decision that is flawed: see *MiningWatch Canada v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2010 SCC 2, [2010] 1 S.C.R. 6, at paras. 45-51; *Alberta Teachers*, at para. 55.

IV. Role of Prior Jurisprudence

[143] Given that this appeal and its companion cases involve a recalibration of the governing approach to the choice of standard of review analysis and a clarification of the proper application of the reasonableness standard, it will be necessary to briefly address how the existing administrative law jurisprudence should be treated going forward. These reasons set out a holistic revision of the framework for determining the applicable standard of review. A court seeking to determine what standard is appropriate in a case before it should look to these reasons first in order to determine how this general framework applies to that case. Doing so may require the court to resolve subsidiary questions on which past precedents will often continue to provide helpful guidance. Indeed, much of the Court's jurisprudence, such as cases concerning general questions of law of central importance to the legal system as a whole or those relating to jurisdictional boundaries between two or more administrative bodies, will continue to apply essentially without modification. On other issues, certain cases—including those on the effect of statutory appeal mechanisms, “true” questions of jurisdiction or the former contextual analysis—will necessarily have less precedential force. As for cases that dictated how to conduct reasonableness

2018 CSC 27, [2018] 1 R.C.S. 772, par. 161; *Sharif c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 205, par. 53-54 (CanLII); *Maple Lodge Farms Ltd. c. Agence canadienne d'inspection des aliments*, 2017 CAF 45, par. 51-56 et 84 (CanLII); *Gehl c. Canada (Attorney General)*, 2017 ONCA 319, 138 O.R. (3d) 52, par. 54 et 88. Les préoccupations concernant les délais, l'équité envers les parties, le besoin urgent de régler le différend, la nature du régime de réglementation donné, la possibilité réelle ou non pour le décideur administratif de se pencher sur la question en litige, les coûts pour les parties et l'utilisation efficace des ressources publiques peuvent aussi influencer sur l'exercice par la cour de son pouvoir discrétionnaire de renvoyer l'affaire — tout comme ces facteurs peuvent influencer sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de casser une décision lacunaire : voir *Mines Alerte Canada c. Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2, [2010] 1 R.C.S. 6, par. 45-51; *Alberta Teachers*, par. 55.

IV. Le rôle de la jurisprudence antérieure

[143] Puisque le présent pourvoi et les pourvois connexes impliquent un rajustement de la méthode à employer pour choisir la norme de contrôle ainsi qu'un éclaircissement de l'application appropriée de la norme de la décision raisonnable, il est nécessaire d'aborder brièvement la façon d'interpréter dorénavant la jurisprudence actuelle en droit administratif. Les présents motifs comportent une révision globale du cadre d'analyse qui sert à déterminer la norme de contrôle applicable. La cour de justice qui cherche à arrêter la norme de contrôle applicable dans une affaire dont elle est saisie devrait d'abord s'en remettre aux présents motifs pour savoir comment s'applique ce cadre général dans l'affaire en question. Il est ainsi possible que la cour soit appelée à trancher des questions subsidiaires à l'égard desquelles la jurisprudence continue de donner des indications utiles. En fait, une grande partie de la jurisprudence de notre Cour continue de s'appliquer essentiellement telle quelle : par exemple, les affaires portant sur des questions de droit générales d'importance capitale pour le système de justice dans son ensemble ou sur des questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. Pour d'autres catégories de questions, certains arrêts, dont ceux portant sur l'effet des mécanismes

review, they will often continue to provide insight, but should be used carefully to ensure that their application is aligned in principle with these reasons.

[144] This approach strives for future doctrinal stability under the new framework while clarifying the continued relevance of the existing jurisprudence. Where a reviewing court is not certain how these reasons relate to the case before it, it may find it prudent to request submissions from the parties on both the appropriate standard and the application of that standard.

[145] Before turning to Mr. Vavilov’s case, we pause to note that our colleagues mischaracterize the framework developed in these reasons as being an “encomium” for correctness, and a turn away from the Court’s deferential approach to the point of being a “eulogy” for deference (at paras. 199 and 201). With respect, this is a gross exaggeration. Assertions that these reasons adopt a formalistic, court-centric view of administrative law (at paras. 229 and 240), enable an unconstrained expansion of correctness review (at para. 253) or function as a sort of checklist for “line-by-line” reasonableness review (at para. 284), are counter to the clear wording we use and do not take into consideration the delicate balance that we have accounted for in setting out this framework.

V. Mr. Vavilov’s Application for Judicial Review

[146] The case at bar involves an application for judicial review of a decision made by the Canadian Registrar of Citizenship on August 15, 2014. The Registrar’s decision concerned Mr. Vavilov, who was born in Canada and whose parents were later revealed to be undercover Russian spies. The Registrar

d’appel prévus par la loi, sur des questions touchant « véritablement » à la compétence ou sur l’ancienne analyse contextuelle, auront forcément une valeur de précédent moindre. En ce qui concerne les arrêts qui établissent la manière dont il faut procéder au contrôle selon la norme de la décision raisonnable, ils garderont en général leur utilité, mais il convient d’y recourir prudemment et de faire en sorte que leur application cadre avec les principes énoncés dans les présents motifs.

[144] Cette approche vise à assurer une stabilité doctrinale pour l’avenir selon le nouveau cadre d’analyse tout en clarifiant en même temps la pertinence continue de notre jurisprudence actuelle. Si une cour de révision ne sait pas avec certitude en quoi les présents motifs se rapportent à l’affaire dont elle est saisie, elle peut estimer prudent de demander aux parties de présenter des observations tant sur la norme de contrôle indiquée que sur l’application de celle-ci.

[145] Avant de passer au cas de M. Vavilov, nous signalons que nos collègues dénaturent le cadre d’analyse élaboré dans les présents motifs lorsqu’elles affirment qu’il fait l’« apologie » de la norme de la décision correcte et délaisse l’approche empreinte de déférence de la Cour au point de « sonne[r] le glas » du principe de la déférence (par. 199 et 201). Avec égards, il s’agit d’une grossière exagération. Affirmer que les présents motifs reprennent une conception formaliste du droit administratif centrée sur les cours (par. 229 et 240), permettent une expansion illimitée du contrôle selon la norme de la décision correcte (par. 253), ou constituent une espèce de liste de vérification pour effectuer un contrôle « ligne par ligne » en fonction de la norme de la décision raisonnable (par. 284) va à l’encontre du libellé clair que nous utilisons et ne prend pas en considération l’équilibre délicat dont nous avons tenu compte en formulant ce cadre d’analyse.

V. La demande de contrôle judiciaire de M. Vavilov

[146] En l’espèce, nous sommes en présence d’une demande de contrôle judiciaire d’une décision rendue par la greffière de la citoyenneté canadienne le 15 août 2014. La décision de la greffière concerne M. Vavilov, qui est né au Canada de parents qui se sont plus tard révélés être des espions russes infiltrés. Se

determined that Mr. Vavilov was not a Canadian citizen on the basis of an interpretation of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* and cancelled his certificate of citizenship under s. 26(3) of the *Citizenship Regulations*. We conclude that the standard of review applicable to the Registrar's decision is reasonableness, and that the Registrar's decision was unreasonable. We would uphold the decision of the Federal Court of Appeal to quash the Registrar's decision and would not remit the matter to the Registrar for redetermination.

A. *Facts*

[147] Mr. Vavilov was born in Toronto as Alexander Foley on June 3, 1994. At the time of his birth, his parents were posing as Canadians under the assumed names of Tracey Lee Ann Foley and Donald Howard Heathfield. In reality, they were Elena Vavilova and Andrey Bezrukov, two foreign nationals working on a long-term assignment for the Russian foreign intelligence service, the SVR. Their false Canadian identities had been assumed prior to the birth of Mr. Vavilov and of his older brother, Timothy, for purposes of a “deep cover” espionage network under the direction of the SVR. The United States Department of Justice refers to it as the “illegals” program.

[148] Ms. Vavilova and Mr. Bezrukov were deployed to Canada to establish false personal histories as Western citizens. They worked, ran a business, pursued higher education and, as noted, had two children here. After their second son was born, the family moved to France, and later to the United States. In the United States, Mr. Bezrukov obtained a Masters of Public Administration at Harvard University and worked as a consultant, all while working to collect information on a variety of sensitive national security issues for the SVR. The nature of the undercover work of Ms. Vavilova and Mr. Bezrukov meant that there was no point at which either of them had any publicly acknowledged affiliation with the Russian state, held any official diplomatic or consular status, or had been granted any diplomatic privilege or immunity.

fondant sur une interprétation de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, la greffière a décidé que M. Vavilov n'était pas citoyen canadien et a annulé son certificat de citoyenneté en application du par. 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*. Nous concluons que la norme de contrôle applicable à la décision de la greffière est celle de la décision raisonnable, et que la décision de la greffière est déraisonnable. Nous sommes d'avis de confirmer l'arrêt de la Cour d'appel fédérale cassant la décision de la greffière. Nous ne renverrions pas l'affaire à la greffière pour nouvel examen.

A. *Les faits*

[147] Monsieur Vavilov naît à Toronto le 3 juin 1994 sous le nom d'Alexander Foley. Au moment de sa naissance, ses parents se font passer pour des Canadiens en utilisant les noms d'emprunt de Tracey Lee Ann Foley et de Donald Howard Heathfield. En fait, ses parents s'appellent Elena Vavilova et Andrey Bezrukov et sont des étrangers en mission de longue durée pour le Service des renseignements étrangers de la Russie, le SVR. Les parents de M. Vavilov ont pris ces fausses identités canadiennes avant la naissance de ce dernier et de son frère aîné, Timothy, pour les besoins d'un réseau d'espionnage [TRADUCTION] « clandestin » relevant du SVR. Le département de la Justice des États-Unis y réfère comme étant le programme des « illégaux ».

[148] Madame Vavilova et M. Bezrukov ont été envoyés au Canada dans le but de se créer de faux antécédents personnels en tant que citoyens occidentaux. Ils ont occupé des emplois, dirigé une entreprise, fait des études supérieures et, rappelons-le, eu deux enfants au Canada. Après la naissance de leur deuxième fils, la famille déménage en France, et plus tard aux États-Unis. Là-bas, M. Bezrukov obtient une maîtrise en administration publique de l'Université Harvard et travaille comme consultant tout en recueillant des renseignements sur diverses questions délicates de sécurité nationale pour le compte du SVR. Étant donné la nature de leur mission d'infiltration, M^{me} Vavilova et M. Bezrukov n'ont jamais reconnu publiquement avoir une quelconque affiliation avec l'État russe. Ils n'ont jamais détenu quelque statut diplomatique ou consulaire officiel que ce soit. Ils n'ont jamais non plus bénéficié d'un privilège ou d'une immunité diplomatique.

[149] Until he was about 16 years old, Mr. Vavilov did not know that his parents were not who they claimed to be. He believed that he was a Canadian citizen by birth, lived and identified as a Canadian, held a Canadian passport, learned both official languages and was proud of his heritage. His parents' true identities became known to him on June 27, 2010, when they were arrested in the United States and charged (along with several other individuals) with conspiracy to act as unregistered agents of a foreign government. On July 8, 2010, they pled guilty, admitted their status as Russian citizens acting on behalf of the Russian state, and were returned to Russia in a "spy swap" the following day. Mr. Vavilov has described the revelation as a traumatic event characterized by disbelief and a crisis of identity.

[150] Just prior to his parents' deportation, Mr. Vavilov left the United States with his brother on a trip that had been planned before their parents' arrest, going first to Paris, and then to Russia on a tourist visa. In October 2010, Mr. Vavilov unsuccessfully attempted to renew his Canadian passport through the Canadian Embassy in Moscow. Although he submitted to DNA testing and changed his surname from Foley to Vavilov at the behest of passport authorities, his second attempt to obtain a Canadian passport in December 2011 was also unsuccessful. He was then informed that despite his Canadian birth certificate, he would also need to obtain and provide a certificate of Canadian citizenship before he would be issued a passport. Mr. Vavilov applied for that certificate in October 2012, and it was issued to him on January 15, 2013. At that point, he made another passport application through the Canadian Embassy in Buenos Aires, Argentina, and, after a delay, applied for *mandamus*, a process that was settled out of court in June 2013. The Minister of Citizenship and Immigration undertook to issue a new travel document to Mr. Vavilov by July 19, 2013.

[151] However, Mr. Vavilov never received a passport. Instead, he received a "procedural fairness

[149] Jusqu'à l'âge d'environ 16 ans, M. Vavilov ne sait pas que ses parents ne sont pas ceux qu'ils prétendent être. Il croit être citoyen canadien de naissance. Il vit et s'identifie comme un Canadien, et il détient un passeport canadien. Il apprend les deux langues officielles et est fier de ses origines. Il apprend la véritable identité de ses parents le 27 juin 2010, lorsqu'ils sont arrêtés aux États-Unis et accusés (avec plusieurs autres individus) de complot en vue d'agir en tant qu'agents non accrédités d'un gouvernement étranger. Le 8 juillet 2010, ses parents plaident coupables et admettent leur statut de citoyens de la Russie agissant au nom de l'État russe. Le lendemain, ils sont renvoyés en Russie dans le cadre d'un [TRADUCTION] « échange d'espions ». Selon M. Vavilov, cette révélation est pour lui un événement traumatisant marqué par l'incrédulité et une crise d'identité.

[150] Juste avant l'expulsion de ses parents, M. Vavilov quitte les États-Unis en compagnie de son frère pour effectuer un voyage prévu avant l'arrestation de leurs parents. Ils se rendent d'abord à Paris, puis en Russie munis de visas de touristes. En octobre 2010, M. Vavilov tente en vain de renouveler son passeport canadien par l'entremise de l'ambassade du Canada à Moscou. Même s'il se soumet à un test d'ADN et change son nom de famille Foley pour Vavilov à la demande des autorités chargées de délivrer les passeports, sa deuxième demande de passeport canadien présentée en décembre 2011 est aussi rejetée. Les autorités l'informent ensuite que même s'il possède un certificat de naissance canadien, il doit également obtenir et fournir un certificat de citoyenneté canadienne avant de pouvoir obtenir un passeport. Monsieur Vavilov présente une demande de certificat de citoyenneté canadienne en octobre 2012 et obtient ce certificat le 15 janvier 2013. À ce moment-là, il présente une autre demande de passeport par l'entremise de l'ambassade du Canada à Buenos Aires, en Argentine. Cette demande fait l'objet d'un règlement extrajudiciaire en juin 2013 après que M. Vavilov ait déposé une demande de bref de *mandamus*. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration s'engage alors à lui délivrer un nouveau titre de voyage au plus tard le 19 juillet 2013.

[151] M. Vavilov ne reçoit cependant jamais de passeport. Il reçoit plutôt une lettre dite « d'équité

letter” from the Canadian Registrar of Citizenship dated July 18, 2013 in which the Registrar stated that Mr. Vavilov had not been entitled to a certificate of citizenship, that his certificate of citizenship had been issued in error and that, pursuant to s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, he was not a citizen of Canada. Mr. Vavilov was invited to make submissions in response, and he did so. On August 15, 2014, the Registrar formally cancelled Mr. Vavilov’s Canadian citizenship certificate pursuant to s. 26(3) of the *Citizenship Regulations*.

B. *Procedural History*

(1) Registrar’s Decision

[152] In a brief letter sent to Mr. Vavilov on August 15, 2014, the Registrar informed him that she was cancelling his certificate of citizenship pursuant to s. 26(3) of the *Citizenship Regulations* on the basis that he was not entitled to it. The Registrar summarized her position as follows:

- (a) Although Mr. Vavilov was born in Toronto, neither of his parents was a citizen of Canada, and neither of them had been lawfully admitted to Canada for permanent residence at the time of his birth.
- (b) In 2010, Mr. Vavilov’s parents were convicted of “conspiracy to act in the United States as a foreign agent of a foreign government”, and recognized as unofficial agents working as “il-legals” for the SVR.
- (c) As a result, the Registrar believed that, at the time of Mr. Vavilov’s birth, his parents were “employees or representatives of a foreign government”.
- (d) Accordingly, pursuant to s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, Mr. Vavilov had never been a Canadian citizen and had not been entitled to receive the certificate of Canadian citizenship that had been issued to him in 2013. Section 3(2)(a) provides that s. 3(1)(a) of the *Citizenship Act* (which grants citizenship by birth to persons born in Canada after February 14, 1977) does not apply

procédurale » de la greffière de la citoyenneté canadienne datée du 18 juillet 2013. Dans cette lettre, la greffière l’informe qu’il n’a jamais eu le droit d’obtenir un certificat de citoyenneté, que son certificat de citoyenneté lui a été délivré par erreur, et qu’il n’est pas un citoyen canadien suivant l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. La greffière invite M. Vavilov à présenter des observations en réponse à cette lettre, ce qu’il fait. Le 15 août 2014, la greffière annule officiellement le certificat de citoyenneté canadienne de M. Vavilov en application du par. 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté*.

B. *L’historique des procédures*

(1) La décision de la greffière

[152] Dans une brève lettre envoyée à M. Vavilov le 15 août 2014, la greffière informe ce dernier qu’elle annule son certificat de citoyenneté en application du par. 26(3) du *Règlement sur la citoyenneté* pour le motif qu’il n’a pas droit à un tel certificat. La greffière résume ainsi sa position :

- a) Bien que M. Vavilov soit né à Toronto, ses parents n’avaient qualité ni de citoyens canadiens ni de résidents permanents au moment de sa naissance.
- b) En 2010, les parents de M. Vavilov ont été reconnus coupables de [TRADUCTION] « complot en vue d’agir en tant qu’agents étrangers d’un gouvernement étranger aux États-Unis » et considérés comme des agents non officiels travaillant en tant qu’« illégaux » pour le compte du SVR.
- c) Pour cette raison, la greffière estime qu’au moment de la naissance de M. Vavilov, ses parents étaient [TRADUCTION] « représentants ou au service d’un gouvernement étranger ».
- d) Par conséquent, suivant l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, M. Vavilov n’a jamais été un citoyen canadien et n’a jamais eu le droit d’obtenir le certificat de citoyenneté canadienne qui lui a été délivré en 2013. Selon cette disposition, l’al. 3(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté* (au titre duquel obtient la citoyenneté toute personne née au Canada après le 14 février 1977) ne s’applique

to an individual if, at the time of the individual's birth, neither of their parents was a citizen or lawfully admitted to Canada for permanent residence and either parent was "a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government."

[153] For these reasons, the Registrar cancelled the certificate and indicated that Mr. Vavilov would no longer be recognized as a Canadian citizen. The Registrar's letter did not offer any analysis or interpretation of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. However, it appears that in coming to her decision, the Registrar relied on a 12-page report prepared by a junior analyst, which included an interpretation of this key statutory provision.

[154] In that report, the analyst provided a timeline of the procedural history of Mr. Vavilov's file, a summary of the investigation into and charges against his parents in the United States, and background information on the SVR's "illegals" program. The analyst also discussed several provisions of the *Citizenship Act*, including s. 3(2)(a), and it is this aspect of her report that is most relevant to Mr. Vavilov's application for judicial review. The analyst's ultimate conclusion was that the certificate of citizenship issued to Mr. Vavilov in January 2013 was issued in error, as his parents had been "working as employees or representatives of a foreign government (the Russian Federation) during the time they resided in Canada, including at the time of Mr. Vavilov's birth", and that "[a]s such, Mr. Vavilov was not entitled to receive a citizenship certificate pursuant to paragraph 3(2)(a) of the *Citizenship Act*": A.R., vol. I, at p. 3. The report was dated June 24, 2014.

[155] In discussing the relevant legislation, the analyst cited s. 3(1)(a) of the *Citizenship Act*, which establishes the general rule that persons born in Canada after February 14, 1977 are Canadian citizens. The analyst also referred to an exception to that general rule set out in s. 3(2) of the *Citizenship Act*, which reads as follows:

(2) Paragraph (1)(a) does not apply to a person if, at the time of his birth, neither of his parents was a citizen or

pas à la personne dont les parents, au moment de sa naissance, n'avaient qualité ni de citoyens ni de résidents permanents et dont le père ou la mère était « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger ».

[153] Pour ces motifs, la greffière annule le certificat de M. Vavilov et déclare que ce dernier ne sera plus reconnu comme un citoyen canadien. La lettre de la greffière ne contient aucune analyse ou interprétation de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Toutefois, il semble que pour en arriver à sa décision, la greffière se soit appuyée sur un rapport de 12 pages rédigé par une analyste subalterne qui comprend une interprétation de cette disposition législative clé.

[154] Dans ce rapport, l'analyste présente la chronologie de l'historique des procédures relatives au dossier de M. Vavilov, un résumé de l'enquête menée au sujet de ses parents et des accusations portées contre eux aux États-Unis, ainsi que des renseignements généraux sur le programme des « illégaux » du SVR. L'analyste y parle aussi de plusieurs dispositions de la *Loi sur la citoyenneté*, dont l'al. 3(2)a), soit l'élément de son rapport le plus pertinent pour la demande de contrôle judiciaire de M. Vavilov. L'analyste conclut finalement que le certificat de citoyenneté qu'a obtenu M. Vavilov en janvier 2013 lui a été délivré par erreur parce que ses parents étaient [TRADUCTION] « représentants ou au service d'un gouvernement étranger (la Fédération de Russie) pendant leur séjour au Canada, y compris au moment de la naissance de M. Vavilov », et que « [e]n conséquence, M. Vavilov n'avait pas le droit d'obtenir un certificat de citoyenneté selon l'alinéa 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* » (d.a., vol. I, p. 3). Le rapport est daté du 24 juin 2014.

[155] Dans son étude de la loi applicable, l'analyste cite l'al. 3(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, qui établit que toute personne née au Canada après le 14 février 1977 a qualité de citoyen canadien. Elle ajoute qu'une exception à cette règle générale figure au par. 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté*, lequel est ainsi rédigé :

(2) L'alinéa (1)a) ne s'applique pas à la personne dont, au moment de la naissance, les parents n'avaient qualité

lawfully admitted to Canada for permanent residence and either of his parents was

- (a) a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government;
- (b) an employee in the service of a person referred to in paragraph (a); or
- (c) an officer or employee in Canada of a specialized agency of the United Nations or an officer or employee in Canada of any other international organization to whom there are granted, by or under any Act of Parliament, diplomatic privileges and immunities certified by the Minister of Foreign Affairs to be equivalent to those granted to a person or persons referred to in paragraph (a).

[156] The analyst noted that s. 3(2)(a) refers both to diplomatic and consular officers and to *other* representatives or employees of a foreign government. She acknowledged that the term “diplomatic or consular officer” is defined in s. 35(1) of the *Interpretation Act* and that the definition lists a large number of posts within a foreign mission or consulate. However, the analyst observed that no statutory definition exists for the phrase “other representative or employee in Canada of a foreign government”.

[157] The analyst compared the wording of s. 3(2)(a) with that of a similar provision in predecessor legislation. That provision, s. 5(3)(b) of the *Canadian Citizenship Act*, R.S.C. 1970, c. C-19, excluded from citizenship children whose “responsible parent” at the time of birth was:

- (i) a foreign diplomatic or consular officer or a representative of a foreign government accredited to Her Majesty,
- (ii) an employee of a foreign government attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada, or
- (iii) an employee in the service of a person referred to in subparagraph (i).

ni de citoyens ni de résidents permanents et dont le père ou la mère était :

- a) agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger;
- b) au service d’une personne mentionnée à l’alinéa a);
- c) fonctionnaire ou au service, au Canada, d’une organisation internationale — notamment d’une institution spécialisée des Nations Unies — bénéficiant sous le régime d’une loi fédérale de privilèges et immunités diplomatiques que le ministre des Affaires étrangères certifie être équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées à l’alinéa a).

[156] L’analyste fait remarquer que le terme « agent diplomatique ou consulaire » ainsi que l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » sont utilisés à l’al. 3(2)a). Elle reconnaît que le terme « agent diplomatique ou consulaire » est défini au par. 35(1) de la *Loi d’interprétation*, et qu’il comprend un grand nombre de postes auprès d’une mission étrangère ou un consulat. Elle fait par contre remarquer que l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » n’est définie nulle part dans la législation.

[157] L’analyste compare le libellé de l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* à celui d’une disposition semblable de la loi qui l’a précédée. Cette disposition — l’al. 5(3)b) de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.R.C. 1970, c. C-19 — excluait du droit à la citoyenneté canadienne les enfants dont le « parent responsable » était, au moment de leur naissance :

- (i) un agent diplomatique ou consulaire étranger ou un représentant d’un gouvernement étranger accrédité auprès de Sa Majesté,
- (ii) un employé d’un gouvernement étranger, attaché à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada, ou au service d’une telle mission ou d’un tel consulat, ou
- (iii) un employé au service d’une personne mentionnée au sous-alinéa (i).

[158] The analyst reasoned that because s. 3(2)(a) “makes reference to ‘representatives or employees of a foreign government’, but does not link the representatives or employees to ‘attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada’ (as did the earlier version of the provision), it is reasonable to maintain that this provision intends to encompass individuals not included in the definition of ‘diplomatic and consular staff’”: A.R., vol. I, at p. 7.

[159] Although the analyst acknowledged that “Ms. Vavilova and Mr. Bezrukov, were employed in Canada by a foreign government without the benefits or protections (i.e.: immunity) that accompany diplomatic, consular, or official status positions”, she concluded that they were nonetheless “unofficial employees or representatives” of Russia at the time of Mr. Vavilov’s birth: A.R., vol. I, at p. 13. The exception in s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, as she interpreted it, therefore applied to Mr. Vavilov. As a result, the analyst recommended that the Canadian Registrar of Citizenship “recall” Mr. Vavilov’s certificate on the basis that he was not, and had never been, entitled to citizenship: *ibid.*, at p. 14.

(2) Federal Court (Bell J.), 2015 FC 960, [2016] 2 F.C.R. 39

[160] Mr. Vavilov sought and was granted leave to bring an application for judicial review of the Registrar’s decision in the Federal Court pursuant to s. 22.1 of the *Citizenship Act*. His application was dismissed.

[161] The Federal Court rejected Mr. Vavilov’s argument that the Registrar had breached her duty of procedural fairness by failing to disclose the documentation that had prompted the procedural fairness letter. In the Federal Court’s view, the Registrar had provided Mr. Vavilov sufficient information to allow him to meaningfully respond, and had thereby satisfied the requirements of procedural fairness in the circumstances.

[158] L’analyste en conclut que, puisque l’al. 3(2)a [TRADUCTION] « parle de “représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger” sans établir que cette personne est “attaché[e] à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada” (comme c’était le cas dans la version antérieure de cette disposition), il est raisonnable de soutenir que cette disposition est censée englober les personnes qui ne sont pas visées par la définition du terme “personnel diplomatique et consulaire” » : d.a., vol. I, p. 7.

[159] Bien que l’analyste reconnaisse que [TRADUCTION] « M^{me} Vavilova et M. Bezrukov étaient au service au Canada d’un gouvernement étranger, mais ne bénéficiaient pas des avantages ou des protections (c.-à-d. l’immunité) dont jouissent les personnes affectées à des missions diplomatiques ou à des postes consulaires ou officiels », elle conclut néanmoins qu’ils étaient des « employés ou représentants non officiels » de la Russie au moment de la naissance de M. Vavilov : d.a., vol. I, p. 13. Selon son interprétation, l’exception prévue à l’al. 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté* s’appliquait donc à M. Vavilov. En conséquence, l’analyste recommande que la greffière de la citoyenneté canadienne « rappelle » le certificat de M. Vavilov au motif qu’il n’avait pas droit à la citoyenneté et qu’il n’y avait d’ailleurs jamais eu droit : *ibid.*, p. 14.

(2) Cour fédérale (le juge Bell), 2015 CF 960, [2016] 2 R.C.F. 39

[160] Monsieur Vavilov demande et obtient l’autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision de la greffière devant la Cour fédérale en vertu de l’art. 22.1 de la *Loi sur la citoyenneté*. Sa demande est rejetée.

[161] La Cour fédérale écarte l’argument de M. Vavilov selon lequel la greffière avait manqué à son obligation d’équité procédurale en omettant de lui communiquer les documents qui ont donné lieu à l’envoi de la première lettre dite d’équité procédurale. Selon la Cour fédérale, la greffière a fourni suffisamment de renseignements à M. Vavilov pour qu’il puisse fournir des réponses valables; elle a donc respecté les exigences d’équité procédurale dans les circonstances.

[162] The Federal Court also rejected Mr. Vavilov’s challenge to the Registrar’s interpretation of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. Applying the correctness standard, the Federal Court agreed with the Registrar that undercover foreign operatives living in Canada fall within the meaning of the phrase “diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government” in s. 3(2)(a). In the Federal Court’s view, to interpret s. 3(2)(a) in any other way would render the phrase “other representative or employee in Canada of a foreign government” meaningless and would lead to the “absurd result” that “children of a foreign diplomat, registered at an embassy, who conducts spy operations, cannot claim Canadian citizenship by birth in Canada but children of those who enter unlawfully for the very same purpose, become Canadian citizens by birth”: para. 25.

[163] Finally, the Federal Court was satisfied, given the evidence, that the Registrar’s conclusion that Mr. Vavilov’s parents had at the time of his birth been in Canada as part of an undercover operation for the Russian government was reasonable.

- (3) Federal Court of Appeal (Stratas J.A. with Webb J.A. Concurring; Gleason J.A. Dissenting), 2017 FCA 132, [2018] 3 F.C.R. 75

[164] A majority of the Federal Court of Appeal allowed Mr. Vavilov’s appeal from the Federal Court’s judgment and quashed the Registrar’s decision.

[165] The Court of Appeal unanimously rejected Mr. Vavilov’s argument that he had been denied procedural fairness by the Registrar. In the Court of Appeal’s view, the Registrar had provided Mr. Vavilov sufficient information in the procedural fairness letter to enable him to know the case to meet. Even if Mr. Vavilov had been entitled to more information at the time of that letter, the court indicated that his procedural fairness challenge would nevertheless have failed because he had subsequently obtained

[162] La Cour fédérale écarte également la contestation de M. Vavilov concernant l’interprétation qu’a faite la greffière de l’al. 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté*. Appliquant la norme de la décision correcte, la Cour fédérale souscrit à l’opinion de la greffière selon laquelle les agents d’infiltration étrangers vivant au Canada sont visés par les mots « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » de l’al. 3(2)a). Selon la Cour fédérale, interpréter l’al. 3(2)a) d’une autre façon aurait pour effet de rendre l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » vide de sens et donnerait lieu à un « résultat absurde » : « les enfants d’un diplomate étranger qui travaille dans une ambassade et mène des opérations d’espionnage ne seraient pas citoyens canadiens de naissance, alors que les enfants de personnes qui sont entrées illégalement au Canada pour accomplir des opérations similaires le seraient » : par. 25.

[163] Enfin, la Cour fédérale se dit convaincue, étant donné la preuve, du caractère raisonnable de la conclusion de la greffière selon laquelle les parents de M. Vavilov étaient en mission clandestine au Canada pour le compte du gouvernement de la Russie au moment de sa naissance.

- (3) Cour d’appel fédérale (le juge Stratas, avec l’accord du juge Webb; la juge Gleason, dissidente), 2017 CAF 132, [2018] 3 R.C.F. 75

[164] La Cour d’appel fédérale accueille à la majorité l’appel interjeté par M. Vavilov contre le jugement de la Cour fédérale et casse la décision de la greffière.

[165] La Cour d’appel rejette à l’unanimité l’argument de M. Vavilov voulant que la greffière n’ait pas fait preuve d’équité procédurale envers lui. Selon la Cour d’appel, la lettre dite d’équité procédurale de la greffière contenait suffisamment de renseignements pour que M. Vavilov puisse connaître les faits à réfuter. Même si M. Vavilov avait le droit d’obtenir un complément d’information lorsqu’il a reçu cette lettre, la cour précise que sa contestation fondée sur le manquement à l’équité procédurale aurait néanmoins

that additional information through his own efforts and was able to make meaningful submissions.

[166] The Court of Appeal was also unanimously of the view that the appropriate standard of review for the Registrar's interpretation and application of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* was reasonableness. It split, however, on the application of that standard to the Registrar's decision.

[167] The majority of the Court of Appeal concluded that the analyst's interpretation of s. 3(2)(a), which the Registrar had adopted, was unreasonable and that the Registrar's decision should be quashed. The analysis relied on by the Registrar on the statutory interpretation issue was confined to a consideration of the text of s. 3(2)(a) and an abbreviated review of its legislative history, which totally disregarded its purpose or context. In the majority's view, such a "cursory and incomplete approach to statutory interpretation" in a case such as this was indefensible: para. 44. Moreover, when the provision's purpose and its context were taken into account, the only reasonable conclusion was that the phrase "employee in Canada of a foreign government" in s. 3(2)(a) was meant to apply only to individuals who have been granted diplomatic privileges and immunities under international law. Because it was common ground that neither of Mr. Vavilov's parents had been granted such privileges or immunities, s. 3(2)(a) did not apply to him. The cancellation of his citizenship certificate on the basis of s. 3(2)(a) therefore could not stand, and Mr. Vavilov was entitled to Canadian citizenship under the *Citizenship Act*.

[168] The dissenting judge disagreed, finding that the Registrar's interpretation of s. 3(2)(a) was reasonable. According to the dissenting judge, the text of that provision admits of at least two rational interpretations: one that includes all employees of a foreign government and one that is restricted to those who have been granted diplomatic privileges and immunities. In the

été rejetée : grâce à ses propres efforts, il a réussi à obtenir par la suite des renseignements supplémentaires et il a été en mesure de présenter des arguments valables.

[166] La Cour d'appel statue à l'unanimité que l'interprétation et l'application de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* par la greffière devraient être examinées selon la norme de la décision raisonnable. La cour est cependant partagée quant à l'application de cette norme à la décision de la greffière.

[167] La majorité de la Cour d'appel conclut que l'interprétation donnée par l'analyste à l'al. 3(2)a) et adoptée par la greffière était déraisonnable, si bien que la décision de la greffière doit être cassée. L'analyse sur laquelle s'est fondée la greffière au sujet de la question de l'interprétation de la loi ne consistait qu'en une étude du libellé de l'al. 3(2)a) et en un bref résumé de l'origine législative de cette disposition, lequel passait complètement sous silence son objet ou son contexte. De l'avis de la majorité, l'utilisation d'une « approche aussi superficielle et incomplète pour l'interprétation des lois » dans une affaire comme la présente n'est pas justifiable : para. 44. De plus, lorsque l'on prend en compte l'objet et le contexte de cette disposition, la seule conclusion raisonnable est que l'expression « au service au Canada d'un gouvernement étranger » énoncée à l'al. 3(2)a) ne doit s'appliquer qu'aux personnes à qui on avait accordé des privilèges et immunités diplomatiques reconnus en droit international. Comme les parties s'entendent pour dire que ni la mère ni le père de M. Vavilov ne s'étaient vu accorder de privilèges ou d'immunités diplomatiques, l'al. 3(2)a) ne lui est pas applicable. La décision d'annuler son certificat de citoyenneté en application de l'al. 3(2)a) ne peut donc pas être maintenue et M. Vavilov a droit à la citoyenneté canadienne en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*.

[168] La juge dissidente n'est pas de cet avis et conclut que l'interprétation qu'a faite la greffière de l'al. 3(2)a) était raisonnable. Selon la juge dissidente, le libellé de cette disposition permet au moins deux interprétations rationnelles : soit une interprétation incluant tous les employés au service d'un gouvernement étranger, soit une interprétation incluant

dissenting judge's view, the former interpretation is not foreclosed by the context or the purpose of the provision. It was thus open to the Registrar to conclude that Mr. Vavilov's parents fell within the scope of s. 3(2)(a). The dissenting judge would have upheld the Registrar's decision.

C. *Analysis*

(1) Standard of Review

[169] Applying the standard of review analysis set out above leads to the conclusion that the standard to be applied in reviewing the merits of the Registrar's decision is reasonableness.

[170] When a court reviews the merits of an administrative decision, reasonableness is presumed to be the applicable standard of review, and there is no basis for departing from that presumption in this case. The Registrar's decision has come before the courts by way of judicial review, not by way of a statutory appeal. On this point, we note that ss. 22.1 through 22.4 of the *Citizenship Act* lay down rules that govern applications for judicial review of decisions made under that Act, one of which, in s. 22.1(1), is that such an application may be made only with leave of the Federal Court. However, none of these provisions allow for a party to bring an appeal from a decision under the *Citizenship Act*. Given this fact, and given that Parliament has not prescribed the standard to be applied on judicial review of the decision at issue, there is no indication that the legislature intended a standard of review other than reasonableness to apply. The Registrar's decision does not give rise to any constitutional questions, general questions of law of central importance to the legal system as a whole or questions regarding the jurisdictional boundaries between two or more administrative bodies. As a result, the standard to be applied in reviewing the decision is reasonableness.

seulement les employés au service d'un gouvernement étranger à qui on a accordé des privilèges et immunités diplomatiques. Selon la juge dissidente, le contexte ou l'objet de la disposition n'appellent pas forcément la première interprétation. Il était donc loisible à la greffière de conclure que les parents de M. Vavilov étaient visés par l'al. 3(2)a). La juge dissidente aurait maintenu la décision de la greffière.

C. *Analyse*

(1) La norme de contrôle applicable

[169] L'analyse visant à déterminer la norme de contrôle applicable présentée ci-dessus mène à la conclusion que le fond de la décision de la greffière doit être examiné selon la norme de la décision raisonnable.

[170] Lorsqu'une cour de justice contrôle une décision administrative au fond, la norme de contrôle applicable est présumée être celle de la décision raisonnable. Rien ne permet de s'écarter de cette présomption en l'espèce. La décision de la greffière a été soumise aux cours de justice par voie de contrôle judiciaire et non par voie d'appel en application de la loi. Signalons à cet effet que les art. 22.1 à 22.4 de la *Loi sur la citoyenneté* prescrivent des règles qui régissent les demandes de contrôle judiciaire des décisions rendues en vertu de cette loi. Par exemple, le par. 22.1(1) prévoit que toute demande de contrôle judiciaire de ce type de décisions est subordonnée à l'autorisation de la Cour fédérale. Toutefois, aucune de ces dispositions ne permet à une partie d'interjeter appel d'une décision rendue en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*. Compte tenu de ce fait, et étant donné que le Parlement n'a pas prescrit la norme à appliquer dans le cas du contrôle judiciaire de la décision en litige, rien n'indique que le législateur voulait qu'une autre norme que celle de la décision raisonnable soit appliquée. La décision de la greffière ne soulève pas de questions constitutionnelles, de questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble ou de questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs. En conséquence, elle doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable.

(2) Review for Reasonableness

[171] The principal issue before this Court is whether it was reasonable for the Registrar to find that Mr. Vavilov’s parents had been “other representative[s] or employee[s] in Canada of a foreign government” within the meaning of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*.

[172] In our view, it was not. The Registrar failed to justify her interpretation of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* in light of the constraints imposed by the text of s. 3 of the *Citizenship Act* considered as a whole, by other legislation and international treaties that inform the purpose of s. 3, by the jurisprudence on the interpretation of s. 3(2)(a), and by the potential consequences of her interpretation. Each of these elements — viewed individually and cumulatively — strongly supports the conclusion that s. 3(2)(a) was not intended to apply to children of foreign government representatives or employees who have not been granted diplomatic privileges and immunities. Though Mr. Vavilov raised many of these considerations in his submissions in response to the procedural fairness letter, the Registrar failed to address those submissions in her reasons and did not, to justify her interpretation of s. 3(2)(a), do more than conduct a cursory review of the legislative history and conclude that her interpretation was not explicitly precluded by the text of s. 3(2)(a).

[173] Our review of the Registrar’s decision leads us to conclude that it was unreasonable for her to find that the phrase “diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government” applies to individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities in Canada. It is undisputed that Mr. Vavilov’s parents had not been granted such privileges and immunities. No purpose would therefore be served by remitting this matter to the Registrar.

(a) *Section 3(2) of the Citizenship Act*

[174] The analyst justified her conclusion that Mr. Vavilov is not a citizen of Canada by reasoning

(2) L’examen du caractère raisonnable

[171] La principale question soumise à la Cour est de savoir s’il était raisonnable pour la greffière de conclure que les parents de M. Vavilov étaient des « représentant[s] à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » au sens de l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*.

[172] À notre avis, il n’était pas raisonnable que la greffière tire cette conclusion. En effet, la greffière n’a pas justifié son interprétation de l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* à la lumière des contraintes qu’impose le libellé de l’art. 3 de la *Loi sur la citoyenneté* pris dans son ensemble, d’autres lois et traités internationaux qui éclairent l’objet de cette disposition, de la jurisprudence relative à l’interprétation de l’al. 3(2)a), et des conséquences possibles de son interprétation. Ces différents éléments — pris individuellement ainsi que dans leur ensemble — appuient fortement la conclusion selon laquelle l’al. 3(2)a) n’est pas censé s’appliquer aux enfants de représentants ou d’employés au service d’un gouvernement étranger à qui on n’avait pas accordé de privilèges et d’immunités diplomatiques. Bien que M. Vavilov ait soulevé bon nombre de ces considérations en réponse à la lettre dite d’équité procédurale, la greffière n’a pas traité de ces arguments dans ses motifs et n’a pas, pour justifier son interprétation de l’al. 3(2)a), fait davantage que se livrer à un examen superficiel de l’historique législatif et conclure que le libellé de l’al. 3(2)a) n’excluait pas explicitement son interprétation.

[173] Notre examen de la décision de la greffière mène à la conclusion qu’il était déraisonnable de sa part de décider que les mots « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » visent les individus à qui on n’a pas accordé de privilèges et d’immunités diplomatiques au Canada. Il est acquis aux débats que les parents de M. Vavilov ne s’étaient pas vu accorder pareils privilèges et immunités. En conséquence, il ne servirait à rien de renvoyer l’affaire à la greffière.

(a) *Le paragraphe 3(2) de la Loi sur la citoyenneté*

[174] L’analyste fonde sa conclusion selon laquelle M. Vavilov n’a pas qualité de citoyen canadien en

that his parents were “other representative[s] or employee[s] in Canada of a foreign government” within the meaning of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*. Section 3(2)(a) provides that children of “a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government” are exempt from the general rule in s. 3(1)(a) that individuals born in Canada after February 14, 1977 acquire Canadian citizenship by birth. The analyst observed that although the term “diplomatic or consular officer” is defined in the *Interpretation Act* and does not apply to individuals like Mr. Vavilov’s parents, the phrase “other representative or employee in Canada of a foreign government” is not so defined, and may apply to them.

[175] The analyst’s attempt to give the words “other representative or employee in Canada of a foreign government” a meaning distinct from that of “diplomatic or consular officer” is sensible. It is generally consistent with the principle of statutory interpretation that Parliament intends each word in a statute to have meaning: Sullivan, at p. 211. We accept that if the phrase “other representative or employee in Canada of a foreign government” were considered in isolation, it could apply to a spy working in the service of a foreign government in Canada. However, the analyst failed to address the immediate statutory context of s. 3(2)(a), including the closely related text in s. 3(2)(c):

(2) Paragraph (1)(a) does not apply to a person if, at the time of his birth, neither of his parents was a citizen or lawfully admitted to Canada for permanent residence and either of his parents was

(a) a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government;

(b) an employee in the service of a person referred to in paragraph (a); or

faisant valoir que les parents de ce dernier étaient des « agent[s] diplomatique[s] ou consulaire[s], représentant[s] à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » au sens de l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. Suivant cette disposition, les enfants d’un « agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » sont exemptés de l’application de la règle générale énoncée à l’al. 3(1)a), selon laquelle les personnes nées au Canada après le 14 février 1977 ont la citoyenneté canadienne de naissance. L’analyste fait également remarquer que, contrairement au terme « agent diplomatique ou consulaire » qui est défini dans la *Loi d’interprétation* et ne s’applique pas aux personnes telles que les parents de M. Vavilov, l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » n’est définie nulle part dans la législation et s’applique potentiellement à eux.

[175] La tentative de l’analyste de donner des sens différents à l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » et au terme « agent diplomatique ou consulaire » est sensée. Elle cadre généralement avec le principe d’interprétation législative selon lequel le législateur souhaite que chaque mot employé dans une loi ait un sens : Sullivan, p. 211. Nous reconnaissons que si l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » était considérée isolément, elle pourrait viser un espion au service d’un gouvernement étranger qui est en mission au Canada. Cependant, l’analyste n’a pas examiné le contexte législatif qui entoure l’al. 3(2)a), notamment le libellé de l’al. 3(2)c) qui y est étroitement lié :

(2) L’alinéa (1)a) ne s’applique pas à la personne dont, au moment de la naissance, les parents n’avaient qualité ni de citoyens ni de résidents permanents et dont le père ou la mère était :

a) agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger;

b) au service d’une personne mentionnée à l’alinéa a);

(c) an officer or employee in Canada of a specialized agency of the United Nations or an officer or employee in Canada of any other international organization to whom there are granted, by or under any Act of Parliament, diplomatic privileges and immunities certified by the Minister of Foreign Affairs to be equivalent to those granted to a person or persons referred to in paragraph (a).

[176] As the majority of the Court of Appeal noted (at paras. 61-62), the wording of s. 3(2)(c) provides clear support for the conclusion that *all* of the persons contemplated by s. 3(2)(a) — including those who are “employee[s] in Canada of a foreign government” — must have been granted diplomatic privileges and immunities in some form. If, as the Registrar concluded, s. 3(2)(a) includes persons who do not benefit from these privileges or immunities, it is difficult to understand how effect could be given to the explicit equivalency requirement articulated in s. 3(2)(c). However, the analyst did not account for this tension in the immediate statutory context of s. 3(2)(a).

(b) *The Foreign Missions and International Organizations Act and the Treaties It Implements*

[177] Before the Registrar, Mr. Vavilov argued that s. 3(2) of the *Citizenship Act* must be read in conjunction with both the *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41 (“*FMIOA*”), and the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Can. T.S. 1966 No. 29 (“*VCDR*”). The *VCDR* and the *Vienna Convention on Consular Relations*, Can. T.S. 1974 No. 25, are the two leading treaties that extend diplomatic and/or consular privileges and immunities to employees and representatives of foreign governments in diplomatic missions and consular posts. Parliament has implemented the relevant provisions of both conventions by means of s. 3(1) of the *FMIOA*.

[178] To begin, we note that Canada affords citizenship in accordance both with the principle of

c) fonctionnaire ou au service, au Canada, d’une organisation internationale — notamment d’une institution spécialisée des Nations Unies — bénéficiant sous le régime d’une loi fédérale de privilèges et immunités diplomatiques que le ministre des Affaires étrangères certifie être équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées à l’alinéa a).

[176] Comme l’ont fait remarquer les juges majoritaires de la Cour d’appel (par. 61-62), le libellé de l’al. 3(2)c étaye clairement la conclusion selon laquelle *toutes* les personnes visées par l’al. 3(2)a — y compris celles qui sont « au service au Canada d’un gouvernement étranger » — doivent s’être vu accorder certains privilèges et immunités diplomatiques. Si, comme l’a conclu la greffière, l’al. 3(2)a vise les personnes qui ne bénéficient pas de tels privilèges ou immunités, il est difficile de comprendre comment l’on pourrait donner effet à l’exigence d’équivalence énoncée explicitement à l’al. 3(2)c. Or, l’analyste ne tient pas compte de cette tension dans le contexte législatif qui entoure l’al. 3(2)a.

b) *La Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales et les traités qu’elle met en œuvre*

[177] Monsieur Vavilov a soutenu devant la greffière qu’il faut interpréter le par. 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* de concert avec la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, c. 41 (« *LMEOI* »), et la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, R.T. Can. 1966 n° 29 (« *CVRD* »). La *CVRD* ainsi que la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, R.T. Can. 1974 n° 25, sont deux traités d’importance en vertu desquels les employés et représentants au service d’un gouvernement étranger affectés à des missions diplomatiques ou à des postes consulaires bénéficient de privilèges et immunités diplomatiques et consulaires. Le Parlement a mis en œuvre les dispositions pertinentes de ces deux conventions en les intégrant au par. 3(1) de la *LMEOI*.

[178] Tout d’abord, nous constatons que le Canada accorde la citoyenneté en suivant à la fois le principe

jus soli, the acquisition of citizenship through birth regardless of the parents' nationality, and with that of *jus sanguinis*, the acquisition of citizenship by descent, that is through a parent: *Citizenship Act*, s. 3(1)(a) and (b); see I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (5th ed. 1998), at pp. 391-93. These two principles operate as a backdrop to s. 3 of the *Citizenship Act* as a whole. It is undisputed that s. 3(2)(a) operates as an exception to these general rules. However, Mr. Vavilov took a narrower view of that exception than did the Registrar. In his submissions to the Registrar, he argued that Parliament intended s. 3(2) of the *Citizenship Act* to simply mirror the *FMIOA* and the *VCDR*, as well as Article II of the *Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, concerning Acquisition of Nationality*, 500 U.N.T.S. 223, which provides that “[m]embers of the mission not being nationals of the receiving State, and members of their families forming part of their household, shall not, solely by the operation of the law of the receiving State, acquire the nationality of that State”. Mr. Vavilov made the following submission to the Registrar:

The purpose in excluding diplomats and their families, including newborn children, from acquiring citizenship in the receiving state relates to the immunities which extend to this group of people. Diplomats and their family members are immune from criminal prosecution and civil liability in the receiving state. As such, they cannot acquire citizenship in the receiving state and also benefit from these immunities. A citizen has duties and responsibilities to its country. Immunity is inconsistent with this principle and so does not apply to citizens. See Article 37 of the *Convention*.

Section 3(2) legislates into Canadian domestic law the above principles and should be narrowly interpreted with these purposes in mind. The term “employee in Canada of a foreign government” must be interpreted to mean an employee of a diplomatic mission, or connected to it, who benefits from the immunities of the *Convention*. Any other interpretation would lead to absurd results. There is no purpose served in excluding any child born of a

du *jus soli*, en vertu duquel la citoyenneté est acquise à la naissance peu importe la nationalité des parents, et le principe du *jus sanguinis*, en vertu duquel la citoyenneté est acquise par filiation, habituellement par l’entremise d’un parent : *Loi sur la citoyenneté*, al. 3(1)a) et b); voir I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (5^e éd. 1998), p. 391-393. Ces deux principes servent de toile de fond à l’art. 3 de la *Loi sur la citoyenneté* dans son ensemble. Il n’est pas contesté que l’al. 3(2)a) constitue une exception à ces règles générales. Cependant, M. Vavilov a interprété cette exception de façon plus restrictive que la greffière. Dans ses observations adressées à la greffière, il a soutenu que l’intention du Parlement était que le par. 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* reflète simplement les dispositions de la *LMEOI* et de la *CVRD*, de même que l’art. II du *Protocole de signature facultative à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, concernant l’acquisition de la nationalité*, 500 R.T.N.U. 223, qui énonce ce qui suit : « [I]es membres de la mission qui n’ont pas la nationalité de l’État accréditaire et les membres de leur famille qui font partie de leur ménage n’acquièrent pas la nationalité de cet État par le seul effet de sa législation ». Monsieur Vavilov a fait valoir les arguments suivants à la greffière :

[TRADUCTION] L’exclusion des diplomates et de leur famille, y compris les nouveau-nés, du droit d’obtenir la citoyenneté de l’État accréditaire est liée aux immunités dont bénéficie ce groupe de personnes. Les diplomates et les membres de leur famille jouissent d’une immunité contre les poursuites criminelles et la responsabilité civile dans l’État accréditaire. Par conséquent, ils ne peuvent pas obtenir la citoyenneté de l’État accréditaire et bénéficier également de ces immunités. De fait, un citoyen a des obligations et des responsabilités envers son pays. L’immunité est inconciliable avec ce principe et ne s’applique donc pas aux citoyens. Voir l’article 37 de la *Convention*.

Le paragraphe 3(2) transpose en droit interne canadien les principes susmentionnés et devrait être interprété de façon restrictive en gardant ces objectifs à l’esprit. L’expression « au service au Canada d’un gouvernement étranger » doit être interprétée comme désignant un employé affecté à une mission diplomatique, ou ayant des liens avec une telle mission, qui bénéficie des immunités prévues dans la *Convention*. Toute autre interprétation donnerait des

person not having a connection to a diplomatic mission in Canada while sojourning here from the principle of *Jus soli*.

(A.R., vol. IV, at pp. 449-50)

[179] In *Al-Ghamdi v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)*, 2007 FC 559, 64 Imm. L.R. (3d) 67, a case which was referred to in the analyst's report and which we will discuss in greater detail below, the Federal Court, at para. 53, quoted a passage by Professor Brownlie on this point:

. . . Of particular interest are the special rules relating to the *jus soli*, appearing as exceptions to that principle, the effect of the exceptions being to remove the cases where its application is clearly unjustifiable. A rule which has very considerable authority stipulated that children born to persons having diplomatic immunity shall not be nationals by birth of the state to which the diplomatic agent concerned is accredited. Thirteen governments stated the exception in the preliminaries of the Hague Codification Conference. In a comment on the relevant article of the Harvard draft on diplomatic privileges and immunities it is stated: 'This article is believed to be declaratory of an established rule of international law'. The rule receives ample support from legislation of states and expert opinion. The Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws of 1930 provides in Article 12: 'Rules of law which confer nationality by reason of birth on the territory of a State shall not apply automatically to children born to persons enjoying diplomatic immunities in the country where the birth occurs.'

In 1961 the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities adopted an Optional Protocol concerning Acquisition of Nationality, which provided in Article II: 'Members of the mission not being nationals of the receiving State, and members of their families forming part of their household, shall not, solely by the operation of the law of the receiving State, acquire the nationality of that State'. Some states extend the rule to the children of consuls, and there is some support for this from expert opinion. [Footnotes omitted.]

(Brownlie, at pp. 392-93)

résultats absurdes. Il ne sert à rien d'exclure de l'application du principe du *jus soli* les enfants dont les parents n'étaient pas attachés à une mission diplomatique au Canada pendant leur séjour au pays.

(d.a., vol. IV, p. 449-450)

[179] Dans l'affaire *Al-Ghamdi c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 2007 CF 559, un jugement dont il est question dans le rapport de l'analyste et dont nous traitons plus en détail ultérieurement, la Cour fédérale cite au par. 53 (CanLII) un passage de l'ouvrage du professeur Brownlie sur ce point :

[TRADUCTION] . . . Les règles spéciales régissant le droit du sol (*jus soli*) présentent un intérêt particulier. Elles constituent une exception au principe général et ont pour effet de supprimer les cas où l'application de celui-ci est de toute évidence injustifiable. Ainsi, un principe jouissant d'une autorité considérable voulait que les enfants nés de parents bénéficiant de l'immunité diplomatique ne pouvaient être considérés de naissance comme des ressortissants de l'État auprès duquel l'agent diplomatique concerné était accrédité. Treize États se sont prévalus de cette exception lors des travaux préliminaires de la Conférence de La Haye pour la codification du droit international. Un commentateur faisait observer ce qui suit au sujet de l'article pertinent sur les privilèges et immunités diplomatiques : « Cet article est censé consacrer un principe établi de droit international ». Ce principe bénéficie d'un large appui de la part des législateurs des divers pays et des experts. La Convention de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité prévoit à son article 12 : « Les dispositions légales relatives à l'attribution de la nationalité d'un État en raison de la naissance sur son territoire ne s'appliquent pas de plein droit aux enfants dont les parents jouissent des immunités diplomatiques dans le pays de la naissance ».

En 1961, la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques a adopté un Protocole facultatif concernant l'acquisition de la nationalité, qui prévoit, à son article II : « Les membres de la mission qui n'ont pas la nationalité de l'État accréditaire et les membres de leur famille qui font partie de leur ménage n'acquièrent pas la nationalité de cet État par le seul effet de sa législation ». Certains États étendent la portée de cette règle aux enfants des consuls, et certains experts appuient cette façon de procéder. [Notes en bas de page omises.]

(Brownlie, p. 392-393)

[180] Mr. Vavilov included relevant excerpts from the parliamentary debate that had preceded the enactment of the *Citizenship Act* in support of his argument that the very purpose of s. 3(2) of the *Citizenship Act* was to align Canada's citizenship rules with these principles of international law. These excerpts describe s. 3(2) as “conform[ing] to international custom” and as having been drafted with the intention of “exclud[ing] children born in Canada to diplomats from becoming Canadian citizens”: Hon. J. Hugh Faulkner, Secretary of State of Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, Respecting Bill C-20, An Act respecting citizenship*, No. 34, 1st Sess., 30th Parl., February 24, 1976, at p. 34:23. The record of that debate also reveals that Parliament took care to avoid the danger that because of how some provisions were written, “a number of other people would be affected such as those working for large foreign corporations”: *ibid.* Although the analyst discussed the textual difference between s. 3(2) and a similar provision in the former *Canadian Citizenship Act*, she did not grapple with these other elements of the legislative history, despite the fact that they cast considerable doubt on her conclusions, indicating that s. 3(2) was not intended to affect the status of individuals whose parents have not been granted diplomatic privileges and immunities.

[181] In attempting to distinguish the meaning of the phrase “other representative or employee in Canada of a foreign government” from that of the term “diplomatic or consular officer”, the analyst also appeared to overlook the possibility that some individuals who fall into the former category might be granted privileges or immunities despite not being considered “diplomatic or consular officer[s]” under the *Interpretation Act*. Yet, as the majority of the Federal Court of Appeal pointed out, such individuals do in fact exist: paras. 53-55, citing *FMIOA*, at ss. 3 and 4 and Sched. II, Articles 1, 41, 43, 49, and 53. In light of Mr. Vavilov's submissions regarding the purpose of s. 3(2), the failure to consider this possibility is a noticeable omission.

[180] Monsieur Vavilov a joint des extraits pertinents des débats parlementaires qui avaient précédé l'adoption de la *Loi sur la citoyenneté* en vue d'appuyer son argument selon lequel le par. 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* vise précisément à harmoniser les règles du Canada en matière de citoyenneté avec ces principes de droit international. Dans ces extraits, il est mentionné que le par. 3(2) « suit l'usage international » et qu'il a été rédigé avec l'intention d'« empêche[r] les enfants nés au Canada de diplomates étrangers de devenir citoyens canadiens » : l'honorable J. Hugh Faulkner, Secrétaire d'État du Canada, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la Radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, concernant Bill C-20, Loi concernant la citoyenneté*, n° 34, 1^{re} sess., 30^e lég., 24 février 1976, p. 34:23. Le procès-verbal de ce débat révèle également que le Parlement a pris soin d'éviter qu'il y ait un « risque, en rédigeant quelque stipulation [. . .], de toucher d'autres gens, [à] savoir notamment ceux qui œuvrent pour le compte d'importantes sociétés étrangères » : *ibid.*, p. 34:23 et 34:24. Bien que l'analyste ait traité des différences entre le libellé du par. 3(2) et celui d'une disposition semblable de l'ancienne *Loi sur la citoyenneté canadienne*, elle n'a pas abordé ces autres éléments de l'historique législatif de ce paragraphe, et ce, même si ceux-ci mettent grandement en doute ses conclusions et indiquent que le par. 3(2) n'était pas censé modifier le statut des personnes dont les parents ne se sont pas vu accorder de privilèges et immunités diplomatiques.

[181] En tentant de faire une distinction entre le sens de l'expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger » et celui du terme « agent diplomatique ou consulaire », l'analyste semble aussi ne pas avoir envisagé la possibilité que certaines personnes qui font partie de la première catégorie se voient accorder des privilèges ou immunités sans pour autant être des « agent[s] diplomatique[s] ou consulaire[s] » au sens de la *Loi d'interprétation*. Or, comme le soulignent les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale, ces personnes existent bel et bien : paras. 53-55, citant la *LMEOI*, art. 3 et 4 et ann. II, articles 1, 41, 43, 49 et 53. Vu les observations de M. Vavilov concernant l'objet du par. 3(2), le défaut d'envisager cette possibilité constitue une omission évidente.

[182] It is well established that domestic legislation is presumed to comply with Canada’s international obligations, and that it must be interpreted in a manner that reflects the principles of customary and conventional international law: *Appulonappa*, at para. 40; see also *Pushpanathan*, at para. 51; *Baker*, at para. 70; *GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.*, 2005 SCC 46, [2005] 2 S.C.R. 401, at para. 39; *Hape*, at paras. 53-54; *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, [2015] 3 S.C.R. 704, at para. 48; *India v. Badesha*, 2017 SCC 44, [2017] 2 S.C.R. 127, at para. 38; *Office of the Children’s Lawyer v. Balev*, 2018 SCC 16, [2018] 1 S.C.R. 398, at paras. 31-32. Yet the analyst did not refer to the relevant international law, did not inquire into Parliament’s purpose in enacting s. 3(2) and did not respond to Mr. Vavilov’s submissions on this issue. Nor did she advance any alternate explanation for why Parliament would craft such a provision in the first place. In the face of compelling submissions that the underlying rationale of s. 3(2) was to implement a narrow exception to a general rule in a manner that was consistent with established principles of international law, the analyst and the Registrar chose a different interpretation without offering any reasoned explanation for doing so.

(c) *Jurisprudence Interpreting Section 3(2) of the Citizenship Act*

[183] Although the analyst cited three Federal Court decisions on s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* in a footnote, she dismissed them as being irrelevant on the basis that they related only to “individuals whose parents maintained diplomatic status in Canada at the time of their birth”: A.R., vol. I, at p. 7. But this distinction, while true, does not explain why the *reasoning* employed in those decisions, which directly concerned the scope, the meaning and the legislative purpose of s. 3(2)(a), was inapplicable in Mr. Vavilov’s case. Had the analyst considered just the three cases cited in her report — *Al-Ghamdi*; *Lee v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 614, [2009] 1 F.C.R. 204; and *Hitti v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 294, 310 F.T.R. 168 — it would have been evident to her that she needed to grapple with and justify her interpretation in light of the persuasive

[182] Il est bien établi que la loi interne est présumée respecter les obligations internationales du Canada et qu’elle doit être interprétée d’une manière qui reflète les principes du droit international coutumier et conventionnel : *Appulonappa*, par. 40; voir aussi *Pushpanathan*, par. 51; *Baker*, par. 70; *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.*, 2005 CSC 46, [2005] 2 R.C.S. 401, par. 39; *Hape*, par. 53-54; *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 58, [2015] 3 R.C.S. 704, par. 48; *Inde c. Badesha*, 2017 CSC 44, [2017] 2 R.C.S. 127, par. 38; *Bureau de l’avocat des enfants c. Balev*, 2018 CSC 16, [2018] 1 R.C.S. 398, par. 31-32. Néanmoins, l’analyste ne fait pas état des règles de droit international pertinentes, ne s’interroge pas sur l’objectif que le législateur visait en adoptant le par. 3(2), et ne répond pas aux observations que M. Vavilov a présentées à cet égard. L’analyste n’essaie pas non plus d’expliquer autrement pourquoi le législateur élaborerait au départ une disposition de cette nature. Malgré les observations convaincantes voulant que la raison d’être du par. 3(2) consiste à instituer une exception étroite à la règle générale, conformément aux principes établis du droit international, l’analyste et la greffière ont choisi une interprétation différente, sans motiver leur choix de façon raisonnée.

c) *La jurisprudence relative à l’interprétation du par. 3(2) de la Loi sur la citoyenneté*

[183] Dans une note en bas de page, l’analyste cite trois jugements de la Cour fédérale portant sur l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, mais les juge dépourvus de pertinence au motif qu’ils concernent des [TRADUCTION] « personnes dont les parents jouissaient du statut diplomatique au Canada au moment de leur naissance » : d.a., vol. I, p. 7. Bien que ce soit exact, cette distinction ne permet pas d’expliquer l’inapplicabilité, dans le cas de M. Vavilov, du *raisonnement* adopté dans ces jugements et qui porte directement sur la portée, la signification et l’objectif législatif de l’al. 3(2)a). Si l’analyste s’était attardée ne serait-ce qu’aux trois jugements cités dans son rapport — *Al-Ghamdi*; *Lee c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CF 614, [2009] 1 R.C.F. 204; et *Hitti c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 294 — il aurait été évident à ses yeux qu’elle devait confronter

and comprehensive legal reasoning that supports the position that s. 3(2)(a) was intended to apply only to those individuals whose parents have been granted diplomatic privileges and immunities.

[184] In *Al-Ghamdi*, the Federal Court considered the constitutionality of paras. (a) and (c) of s. 3(2) of the *Citizenship Act* in reviewing a decision in which Passport Canada had refused to issue a passport to a child of a Saudi Arabian diplomat. In its reasons, the court came to a number of conclusions regarding the purpose and scope of s. 3(2), including, at para. 5, that

[t]he only individuals covered in paragraphs 3(2)(a) and (c) of the *Citizenship Act* are children of individuals with diplomatic status. These are individuals who enter Canada under special circumstances and without undergoing any of the normal procedures. Most importantly, while in Canada, they are granted all of the immunities and privileges of diplomats

[185] The court went on to extensively document the link between the exception to the rule of citizenship by birth set out in s. 3(2) of the *Citizenship Act* and the rules of international law, the *FMIOA* and the *VCDR: Al-Ghamdi*, at paras. 52 et seq. It noted that there is an established rule of international law that children born to parents who enjoy diplomatic immunities are not entitled to automatic citizenship by birth, and that their status in this respect is an exception to the principle of *jus soli*: *Al-Ghamdi*, at para. 53, quoting Brownlie, at pp. 391-93. In finding that the exceptions under s. 3(2) to citizenship on the basis of *jus soli* do not infringe the rights of children of diplomats under s. 15 of the *Charter*, the court emphasized that *all* children to whom s. 3(2) applies are entitled to an “extraordinary array of privileges under the *Foreign Missions and International Organizations Act*”: *Al-Ghamdi*, at para. 62. Citing the *VCDR*, it added that “[i]t is precisely because of the vast array of privileges accorded to diplomats and their families, which are by their very nature inconsistent with the obligations of citizenship, that a person who enjoys diplomatic status cannot acquire citizenship”: para. 63. In its analysis under s. 1 of

sa propre interprétation et la justifier eu égard au raisonnement juridique convaincant et détaillé à l’appui de la thèse voulant que l’al. 3(2)a ne soit censé s’appliquer qu’aux personnes dont les parents se sont vu accorder des privilèges et immunités diplomatiques.

[184] Dans l’affaire *Al-Ghamdi*, la Cour fédérale s’est penchée sur la constitutionnalité des al. 3(2)a et c) de la *Loi sur la citoyenneté* en contrôlant une décision par laquelle Passeport Canada avait refusé de délivrer un passeport à l’enfant d’un diplomate saoudien. Dans ses motifs, la cour est arrivée à plusieurs conclusions au sujet de l’objet et de la portée du par. 3(2), dont celle qui suit au par. 5 :

Les seules personnes visées aux alinéas 3(2)a) et c) de la *Loi sur la citoyenneté* sont les enfants de personnes ayant le statut diplomatique. Il s’agit de personnes qui sont admises sur le territoire canadien dans des circonstances particulières et qui ne sont pas assujetties aux formalités habituelles. Mais surtout, pendant qu’elles se trouvent au Canada, elles bénéficient de toutes les immunités et de tous les privilèges reconnus aux diplomates

[185] La cour a ensuite documenté en détail le lien entre l’exception à la règle de la citoyenneté par naissance énoncée au par. 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté* et les règles de droit international, la *LMEOI* et la *CVRD : Al-Ghamdi*, par. 52 et suiv. Elle a fait remarquer qu’il est établi en droit international que les enfants nés de parents bénéficiant de l’immunité diplomatique n’acquièrent pas automatiquement la citoyenneté à la naissance, et que leur statut à cet égard constitue une exception au principe du *jus soli* : *Al-Ghamdi*, par. 53, citant Brownlie, p. 391-393. En concluant que les exceptions du par. 3(2) à la règle de la citoyenneté *jus soli* ne portent pas atteinte aux droits conférés aux enfants de diplomates par l’art. 15 de la *Charte*, la cour a souligné que *tous* les enfants auxquels s’applique le par. 3(2) bénéficient d’une « gamme extraordinaire de privilèges en vertu de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* » : *Al-Ghamdi*, par. 62. Citant la *CVRD*, elle a ajouté que « [c]’est précisément en raison de la vaste gamme de privilèges dont jouissent les diplomates et leur famille, privilèges qui sont de par leur nature même incompatibles avec les obligations de la citoyenneté, qu’une personne qui jouit

the *Charter*, the court found that the choice to deny citizenship to individuals provided for in s. 3(2) is “tightly connected” to a pressing government objective of ensuring “that no citizen is immune from the obligations of citizenship”, such as the obligations to pay taxes and comply with the criminal law: *Al-Ghamdi*, at paras. 74-75. In the case at bar, the analyst failed entirely to engage with the arguments endorsed by the Federal Court in *Al-Ghamdi* despite the court’s key finding that s. 3(2)(a) applies only to “children born of foreign diplomats or an equivalent”, a conclusion upon which the very constitutionality of the provision turned: *Al-Ghamdi*, at paras. 3, 9, 27, 28, 56 and 59.

[186] In *Lee*, another case cited by the analyst, the Federal Court confirmed the finding in *Al-Ghamdi* that “[t]he only individuals covered in paragraphs 3(2)(a) and (c) of the *Citizenship Act* are children of individuals with diplomatic status”: *Lee*, at para. 77. The court found in *Lee* that the “functional duties of the applicant’s father” were not relevant to whether or not the applicant was excluded from citizenship pursuant to s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*: para. 58. Rather, what mattered was only that at the time of the applicant’s birth, his father had been a registered consular official and had held a diplomatic passport and the title of Vice-Consul: paras. 44, 58, 61 and 63.

[187] *Hitti*, the third case cited in the analyst’s report, concerned a decision to confiscate two citizenship certificates on the basis that, under s. 3(2) of the *Citizenship Act*, their holders had never been entitled to them. In that case, the applicants’ father, a Lebanese citizen, had been employed as an information officer of the League of Arab States in Ottawa. Although the League did not have diplomatic standing at that time, Canada had agreed as a matter of courtesy to extend diplomatic status to officials of the League’s information centre, treating them as “attachés” of their home countries’ embassies: *Hitti*, at paras. 6 and 9; see also *Interpretation*

du statut diplomatique ne peut acquérir la citoyenneté » : par. 63. Dans son analyse conduite au regard de l’article premier de la *Charte*, la cour a conclu que le refus d’octroyer la citoyenneté aux personnes visées au par. 3(2) est « étroitement lié » à l’objectif urgent de l’État consistant à s’assurer « qu’aucun citoyen n’est dispensé des obligations afférentes à la citoyenneté », comme payer des impôts et respecter les lois criminelles : *Al-Ghamdi*, par. 74-75. En l’espèce, l’analyste n’a aucunement abordé les arguments retenus par la Cour fédérale dans l’affaire *Al-Ghamdi*, malgré la conclusion décisive de la cour portant que l’al. 3(2)a s’appliquait uniquement aux « enfants nés de diplomates étrangers ou de l’équivalent », une conclusion au cœur de la constitutionnalité même de la disposition : *Al-Ghamdi*, par. 3, 9, 27, 28, 56 et 59.

[186] Dans l’affaire *Lee*, un autre jugement que cite l’analyste, la Cour fédérale a confirmé la conclusion de l’affaire *Al-Ghamdi* selon laquelle « [l]es seules personnes visées par les alinéas 3(2)a) et c) de la *Loi sur la citoyenneté* sont les enfants des personnes ayant le statut diplomatique » : *Lee*, par. 77. La cour a jugé dans *Lee* qu’il importait peu de connaître quelles « fonctions exerçait concrètement le père du demandeur » pour déterminer si le fils tombait ou non sous le coup de l’exclusion prévue à l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté* : par. 58. Ce qui comptait au contraire, c’était que le père du demandeur était enregistré comme agent diplomatique au moment de la naissance de l’enfant et détenait un passeport diplomatique ainsi que le titre de vice-consul : par. 44, 58, 61 et 63.

[187] L’affaire *Hitti*, le troisième jugement invoqué dans le rapport de l’analyste, portait sur une décision de confisquer deux certificats de citoyenneté au motif que, suivant le par. 3(2) de la *Loi sur la citoyenneté*, leurs titulaires n’y avaient jamais eu droit. Dans cette affaire, le père des demandeurs, un citoyen libanais, avait travaillé comme agent d’information de la Ligue des États arabes à Ottawa. Puisque la Ligue ne jouissait d’aucun statut diplomatique à l’époque, le Canada a convenu, par courtoisie, de reconnaître aux agents du bureau d’information de la Ligue un statut diplomatique lié à leur État d’appartenance, à titre d’« attachés » de l’ambassade de leur pays respectif :

Act, s. 35(1). Mr. Hitti argued he did not, in practice, fulfill diplomatic tasks or act as a representative of Lebanon, but there was nonetheless a record of his being an accredited diplomat, enjoying the benefits of that status and being covered by the *VCDR* when his children were born: paras. 5 and 8. The Federal Court rejected a submission that Mr. Hitti would have had to perform duties in the service of Lebanon in order for his children to fall within the meaning of s. 3(2)(a), and concluded that “what Mr. Hitti did when he was in the country is not relevant”: para. 32.

[188] What can be seen from both *Lee* and *Hitti* is that what matters, for the purposes of s. 3(2)(a), is not whether an individual carries out activities in the service of a foreign state while in Canada, but whether, at the relevant time, the individual has been granted diplomatic privileges and immunities. Thus, in addition to the Federal Court’s decision in *Al-Ghamdi*, the analyst was faced with two cases in which the application of s. 3(2) had turned on the existence of diplomatic status rather than on the “functional duties” or activities of the child’s parents. In these circumstances, it was a significant omission for her to ignore the Federal Court’s reasoning when determining whether the espionage activities of Ms. Vavilova and Mr. Bezrukov were sufficient to ground the application of s. 3(2)(a).

(d) *Possible Consequences of the Registrar’s Interpretation*

[189] When asked why the children of individuals referred to in s. 3(2)(a) would be excluded from acquiring citizenship by birth, another analyst involved in Mr. Vavilov’s file (who had also been involved in Mr. Vavilov’s brother’s file) responded as follows:

Well, usually the way we use section 3(2)(a) is for — you’re right, for diplomats and that they don’t — because

Hitti, par. 6 et 9 (CanLII); voir également la *Loi d’interprétation*, par. 35(1). Si M. Hitti avançait qu’en pratique, il n’avait pas rempli des tâches liées à la fonction de diplomate ni agi à titre de représentant de l’État libanais, il existait néanmoins un document révélant qu’il avait qualité de diplomate accrédité, qu’il bénéficiait du statut diplomatique et qu’il était assujéti à la *CVRD* durant la période au cours de laquelle étaient nés ses enfants : par. 5 et 8. La Cour fédérale a rejeté la prétention suivant laquelle M. Hitti aurait été tenu d’exercer des fonctions au service du Liban pour que ses enfants tombent sous le coup de l’al. 3(2)a), concluant qu’« il n’[était] pas pertinent de déterminer ce que faisait M. Hitti alors qu’il était au pays » : par. 32.

[188] Il ressort des affaires *Lee* et *Hitti* que, pour l’application de l’al. 3(2)a), ce qui compte n’est pas de savoir si une personne se livre à des activités au service d’un État étranger alors qu’elle se trouve au Canada. Il s’agit plutôt de déterminer si la personne s’était vu accorder, à l’époque pertinente, des privilèges et immunités diplomatiques. Ainsi, outre le jugement rendu par la Cour fédérale dans l’affaire *Al-Ghamdi*, l’analyste se devait d’examiner deux autres affaires où l’application du par. 3(2) dépendait de la présence du statut diplomatique plutôt que des « fonctions [qu’exerçaient] concrètement » les parents de l’enfant. Dans ces circonstances, il s’agissait d’une omission importante de la part de l’analyste que d’ignorer le raisonnement de la Cour fédérale au moment de décider si les activités d’espionnage qu’avaient exercées M^{me} Vavilova et M. Bezrukov étaient suffisantes pour permettre l’application de l’al. 3(2)a).

(d) *Les conséquences possibles de l’interprétation donnée par la greffière*

[189] Lorsqu’on lui a demandé les raisons pour lesquelles les enfants des personnes mentionnées à l’al. 3(2)a) n’auraient pas qualité de citoyens canadiens par naissance, une autre analyste impliquée dans le dossier de M. Vavilov (qui était aussi impliquée dans le dossier de son frère) a répondu ceci :

[TRADUCTION] Eh bien, nous appliquons d’habitude l’alinéa 3(2)a) dans le cas — vous avez raison, dans le

they are not — they are not obliged . . . to the law of Canada and everything, so that’s why their children do not obtain citizenship if they were born in Canada while the person was in Canada under that status.

But then there is also this other part of the Act that says other representatives or employees of a foreign government in Canada, that may open the door for other person[s] than diplomats and that’s how we interpreted in this specific case 3(2)(a) but there is no jurisprudence on that . . .

(R.R., transcript, at pp. 87-88)

[190] In other words, the officials responsible for these files were aware that s. 3(2)(a) was informed by the principle that individuals subject to the exception are “not obliged . . . to the law of Canada”. They were also aware that the interpretation they had adopted in the case of the Vavilov brothers was a novel one. Although the Registrar knew this, she failed to provide a rationale for this expanded interpretation.

[191] Additionally, there is no evidence that the Registrar considered the potential consequences of expanding her interpretation of s. 3(2)(a) to include individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities. Citizenship has been described as “the right to have rights”: U.S. Supreme Court Chief Justice Earl Warren, as quoted in A. Brouwer, *Statelessness in Canadian Context: A Discussion Paper* (July 2003) (online), at p. 2. The importance of citizenship was recognized in *Benner v. Canada (Secretary of State)*, [1997] 1 S.C.R. 358, in which Iacobucci J., writing for this Court, stated: “I cannot imagine an interest more fundamental to full membership in Canadian society than Canadian citizenship”: para. 68. This was reiterated in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391, in which this Court unanimously held that “[f]or some, such as those who might become stateless if deprived of their citizenship, it may be valued as highly as liberty”: para. 108.

cas des diplomates et parce qu’ils — car ils ne sont pas — ils ne sont pas assujettis [. . .] aux lois canadiennes et à d’autres règles, alors c’est pourquoi leurs enfants n’obtiennent pas la citoyenneté au moment de leur naissance au Canada quand les parents s’y trouvaient et avaient ce statut.

Or, la disposition de la Loi porte aussi sur les représentants à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger, ce qui permet d’ajouter d’autres personnes aux diplomates et c’est la façon dont nous avons interprété l’alinéa 3(2)a dans ce cas précis, mais il n’y a pas de jurisprudence qui porte sur cette question . . .

(d.i., transcription, p. 87-88)

[190] Autrement dit, les fonctionnaires chargées de ces dossiers savaient que l’al. 3(2)a reposait sur le principe que les personnes faisant l’objet de l’exception ne sont « pas assujetti[e]s [. . .] aux lois canadiennes ». Elles étaient également au fait du caractère inédit de l’interprétation adoptée dans le cas des frères Vavilov. Même si la greffière avait connaissance des éléments susmentionnés, elle n’a pas motivé cette interprétation élargie.

[191] En outre, rien n’établit que la greffière a tenu compte des conséquences que peut avoir le fait d’étendre son interprétation de l’al. 3(2)a aux personnes à qui on n’a pas accordé de privilèges et d’immunités diplomatiques. La citoyenneté a été qualifiée de [TRADUCTION] « droit d’avoir des droits » : le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, Earl Warren, cité dans A. Brouwer, *Statelessness in Canadian Context : A Discussion Paper* (juillet 2003) (en ligne), p. 2. L’importance de la citoyenneté a été reconnue dans l’arrêt *Benner c. Canada (Secrétaire d’État)*, [1997] 1 R.C.S. 358, où le juge Iacobucci, s’exprimant au nom de notre Cour, a affirmé : « Je ne puis imaginer d’intérêt plus fondamental que la citoyenneté canadienne pour quiconque veut être membre à part entière de la société canadienne » : par. 68. Cette position a été reprise dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391, où notre Cour a conclu à l’unanimité que « [p]our certains, comme ceux qui pourraient devenir apatrides s’ils étaient privés de leur citoyenneté, elle peut être aussi précieuse que la liberté » : par. 108.

[192] It perhaps goes without saying that rules concerning citizenship require a high degree of interpretive consistency in order to shield against a perception of arbitrariness and to ensure conformity with Canada's international obligations. We can therefore only assume that the Registrar intended that this new interpretation of s. 3(2)(a) would apply to any other individual whose parent is employed by or represents a foreign government at the time of the individual's birth in Canada but has not been granted diplomatic privileges and immunities. The Registrar's interpretation would not, after all, limit the application of s. 3(2)(a) to the children of spies — its logic would be equally applicable to a number of other scenarios, including that of a child of a non-citizen worker employed by an embassy as a gardener or cook, or of a child of a business traveller who represents a foreign government-owned corporation. Mr. Vavilov had raised the fact that provisions such as s. 3(2)(a) must be given a narrow interpretation because they deny or potentially take away rights — that of citizenship under s. 3(1) in this case — which otherwise benefit from a liberal and broad interpretation: *Brossard (Town) v. Quebec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 S.C.R. 279, at p. 307. Yet there is no indication that the Registrar considered the potential harsh consequences of her interpretation for such a large class of individuals, which included Mr. Vavilov, or the question whether, in light of those possible consequences, Parliament would have intended s. 3(2)(a) to apply in this manner.

[193] Moreover, we would note that despite following a different legal process, the Registrar's decision in this case had the same effect as a revocation of citizenship — a process which has been described by scholars as “a kind of ‘political death’” — depriving Mr. Vavilov of his right to vote and the right to enter and remain in Canada: see A. Macklin, “Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien” (2014), 40 *Queen's L.J.* 1, at pp. 7-8. While we question whether the Registrar was empowered to unilaterally alter Canada's position with respect to Mr. Vavilov's citizenship and

[192] Il va probablement sans dire que les règles concernant la citoyenneté commandent une grande uniformité en matière d'interprétation pour se prémunir contre la perception d'arbitraire et assurer le respect des obligations internationales du Canada. Nous ne pouvons donc que supposer que la greffière voulait que cette nouvelle interprétation de l'al. 3(2)a s'applique à toute autre personne dont les parents, au moment de sa naissance au Canada, représentaient un gouvernement étranger ou étaient au service d'un gouvernement étranger, tout en ne s'étant pas vu accorder de privilèges et d'immunités diplomatiques. L'interprétation de la greffière ne saurait en fin de compte limiter l'application de l'al. 3(2)a aux enfants d'espions; sa logique vaudrait tout autant dans plusieurs autres cas, dont ceux de l'enfant d'un travailleur non-citoyen au service d'une ambassade à titre de jardinier ou de cuisinier, ou de l'enfant de gens d'affaires qui représentent une personne morale appartenant à un gouvernement étranger. Monsieur Vavilov avait évoqué le besoin de donner aux dispositions telles que l'al. 3(2)a une interprétation étroite puisqu'elles refusent ou risquent d'enlever des droits, en l'occurrence la citoyenneté acquise au titre du par. 3(1), qui autrement recevraient une interprétation large et libérale : *Brossard (Ville) c. Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 R.C.S. 279, p. 307. Néanmoins, rien n'indique que la greffière a pris en compte les conséquences possiblement sévères de son interprétation pour une catégorie pourtant vaste de personnes, dont M. Vavilov. Rien n'indique non plus que, compte tenu de ces conséquences éventuelles, la greffière s'est demandé si le Parlement aurait voulu que l'al. 3(2)a s'applique de cette manière.

[193] Nous tenons d'ailleurs à souligner que, malgré la voie judiciaire différente suivie, la décision de la greffière dans la présente affaire a eu le même effet qu'une révocation de la citoyenneté — processus que les universitaires ont assimilé à une [TRADUCTION] « forme de “mort politique” » — privant M. Vavilov de son droit de vote et de son droit d'entrer au Canada et d'y demeurer : voir A. Macklin, « Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien » (2014), 40 *Queen's L.J.* 1, p. 7-8. Bien que la question se pose à savoir si la greffière avait le pouvoir de modifier unilatéralement la

recognize that the relationship between the cancellation of a citizenship certificate under s. 26 of the *Citizenship Regulations* and the revocation of an individual's citizenship (as set out in s. 10 of the *Citizenship Act*) is not clear, we leave this issue for another day because it was neither raised nor argued by the parties.

D. Conclusion

[194] Multiple legal and factual constraints may bear on a given administrative decision, and these constraints may interact with one another. In some cases, a failure to justify the decision against any one relevant constraint may be sufficient to cause the reviewing court to lose confidence in the reasonableness of the decision. Section 3 of the *Citizenship Act* considered as a whole, other legislation and international treaties that inform the purpose of s. 3, the jurisprudence cited in the analyst's report, and the potential consequences of the Registrar's decision point overwhelmingly to the conclusion that Parliament did not intend s. 3(2)(a) to apply to children of individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities. The Registrar's failure to justify her decision with respect to these constraints renders her interpretation unreasonable, and we would therefore uphold the Federal Court of Appeal's decision to quash the Registrar's decision.

[195] As noted above, we would exercise our discretion not to remit the matter to the Registrar for redetermination. Crucial to our decision is the fact that Mr. Vavilov explicitly raised all of these issues before the Registrar and that the Registrar had an opportunity to consider them but failed to do so. She offered no justification for the interpretation she adopted except for a superficial reading of the provision in question and a comment on part of its legislative history. On the other hand, there is overwhelming support — including in the parliamentary debate, established principles of international law, an established line of jurisprudence and the text of the provision itself — for the conclusion that Parliament

position du Canada sur la citoyenneté de M. Vavilov, et tout en étant conscients que le lien entre l'annulation d'un certificat de citoyenneté en application de l'art. 26 du *Règlement sur la citoyenneté* et la révocation de la citoyenneté d'une personne (au titre de l'art. 10 de la *Loi sur la citoyenneté*) n'est pas clair, nous attendrons une autre occasion pour examiner cette question que les parties n'ont ni soulevée ni débattue.

D. Conclusion

[194] De multiples contraintes juridiques et factuelles peuvent influencer sur une décision administrative donnée, et elles peuvent interagir les unes avec les autres. Parfois, l'omission de justifier la décision en regard d'une des contraintes pertinentes peut suffire à amener la cour de révision à perdre confiance dans le caractère raisonnable de la décision. L'article 3 de la *Loi sur la citoyenneté* pris dans son ensemble, les autres lois et traités internationaux qui éclairent l'objet de cette disposition, la jurisprudence citée dans le rapport de l'analyste et les conséquences possibles de la décision de la greffière mènent inéluctablement à la conclusion que le Parlement ne voulait pas que l'al. 3(2)a) s'applique aux enfants des personnes à qui on n'a pas accordé de privilèges et d'immunités diplomatiques. Le défaut de la greffière de justifier sa décision à l'égard de ces contraintes rend son interprétation déraisonnable. Nous sommes par conséquent d'avis de confirmer l'arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a cassé la décision de la greffière.

[195] Tel que nous l'avons mentionné, nous sommes d'avis d'exercer notre pouvoir discrétionnaire de ne pas renvoyer l'affaire à la greffière pour qu'elle rende une nouvelle décision. Fait essentiel à nos yeux, M. Vavilov a soulevé explicitement toutes ces questions devant la greffière, et cette dernière a eu la possibilité d'en tenir compte mais elle ne l'a pas fait. Elle n'a justifié d'aucune manière l'interprétation qu'elle a retenue si ce n'est que pour procéder à un examen superficiel de la disposition en cause et de faire une remarque sur une partie de l'historique législatif de la disposition. En revanche, un très grand nombre de sources — notamment le débat parlementaire, des principes reconnus de droit international, un courant

did not intend s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act* to apply to children of individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities. That being said, we would stress that it is not our intention to offer a definitive interpretation of s. 3(2)(a) in all respects, nor to foreclose the possibility that multiple reasonable interpretations of other aspects might be available to administrative decision makers. In short, we do not suggest that there is necessarily “one reasonable interpretation” of the provision as a whole. But we agree with the majority of the Court of Appeal that it was *not* reasonable for the Registrar to interpret s. 3(2)(a) as applying to children of individuals who have not been granted diplomatic privileges and immunities at the time of the children’s birth.

[196] Given that it is undisputed that Ms. Vavilova and Mr. Bezrukov, as undercover spies, were granted no such privileges, it would serve no purpose to remit the matter in this case to the Registrar. Given that Mr. Vavilov is a person who was born in Canada after February 14, 1977, his status is governed only by the general rule set out in s. 3(1)(a) of the *Citizenship Act*. He is a Canadian citizen.

E. *Disposition*

[197] The appeal is dismissed with costs throughout to Mr. Vavilov.

The following are the reasons delivered by

[198] ABELLA AND KARAKATSANIS JJ. — Forty years ago, in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, this Court embarked on a course to recognize the unique and valuable role of administrative decision-makers within the Canadian legal order. Breaking away from the court-centric theories of years past, the Court encouraged judges to show deference when specialized administrative decision-makers provided reasonable answers to legal questions within their mandates. Building on

jurisprudentiel établi et le libellé même de la disposition — étayant la conclusion suivant laquelle le Parlement ne voulait pas que l’al. 3(2)a de la *Loi sur la citoyenneté* s’applique aux enfants de personnes qui ne se sont pas vu accorder des privilèges et immunités diplomatiques. Cela établi, nous tenons à préciser que nous n’entendons pas donner une interprétation définitive de l’al. 3(2)a à tous les égards, ni exclure la possibilité que les décideurs administratifs proposent plusieurs interprétations raisonnables d’autres aspects de la disposition. Autrement dit, nous ne proposons pas qu’il existe nécessairement « une seule interprétation raisonnable » de la disposition dans son ensemble. Par contre, nous convenons avec les juges majoritaires de la Cour d’appel que la greffière *ne pouvait* raisonnablement interpréter l’al. 3(2)a comme s’appliquant à un enfant dont les parents, au moment de sa naissance, ne s’étaient pas vu accorder des privilèges et immunités diplomatiques.

[196] Puisque nul ne conteste que M^{me} Vavilova et M. Bezrukov, à titre d’espions infiltrés, n’avaient pas obtenu de tels privilèges, il ne servirait à rien en l’espèce de renvoyer l’affaire à la greffière. En tant que personne née au Canada après le 14 février 1977, M. Vavilov dispose d’un statut régi uniquement par la règle générale énoncée à l’al. 3(1)a de la *Loi sur la citoyenneté*. Il est citoyen canadien.

E. *Dispositif*

[197] Le pourvoi est rejeté avec dépens devant notre Cour et les juridictions inférieures en faveur de M. Vavilov.

Version française des motifs rendus par

[198] LES JUGES ABELLA ET KARAKATSANIS — Il y a 40 ans, dans l’arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, notre Cour s’est engagée dans un processus visant à reconnaître le rôle unique et précieux que jouent les décideurs administratifs dans l’ordre juridique canadien. Rompant avec les conceptions judiciairisées qui avaient jusqu’alors la faveur, la Cour a incité les juges à faire preuve de déférence lorsque des décideurs administratifs spécialisés proposaient des

this more mature understanding of administrative law, subsequent decisions of this Court sought to operationalize deference and explain its relationship to core democratic principles. These appeals offered a platform to clarify and refine our administrative law jurisprudence, while remaining faithful to the deferential path it has travelled for four decades.

[199] Regrettably, the majority shows our precedents no such fidelity. Presented with an opportunity to steady the ship, the majority instead dramatically reverses course — away from this generation’s deferential approach and back towards a prior generation’s more intrusive one. Rather than confirming a meaningful presumption of deference for administrative decision-makers, as our common law has increasingly done for decades, the majority’s reasons strip away deference from hundreds of administrative actors subject to statutory rights of appeal; rather than following the consistent path of this Court’s jurisprudence in understanding legislative intent as being the intention to leave legal questions within their mandate to specialized decision-makers with expertise, the majority removes expertise from the equation entirely and reformulates legislative intent as an overriding intention to provide — or not provide — appeal routes; and rather than clarifying the role of reasons and how to review them, the majority revives the kind of search for errors that dominated the pre-*C.U.P.E.* era. In other words, instead of *reforming* this generation’s evolutionary approach to administrative law, the majority *reverses* it, taking it back to the formalistic judge-centred approach this Court has spent decades dismantling.

[200] We support the majority’s decision to eliminate the vexing contextual factors analysis from the standard of review framework and to abolish the shibboleth category of “true questions of jurisdiction”. These improvements, accompanied by a

réponses raisonnables à des questions de droit relevant de leur mandat. S’appuyant sur cette vision plus mûre du droit administratif, notre Cour a, dans ses décisions subséquentes, cherché à recourir concrètement au principe de la déférence et à expliquer sa relation avec les principes démocratiques fondamentaux. Les présents pourvois nous offraient l’occasion de clarifier et d’affiner notre jurisprudence en droit administratif, tout en demeurant fidèles au parcours empreint de déférence que cette jurisprudence a suivi depuis quatre décennies.

[199] Malheureusement, la majorité ne se montre pas aussi fidèle à nos précédents. Alors qu’elle se voit offrir l’occasion de garder le cap, elle choisit plutôt de faire volte-face, délaissant carrément l’approche axée sur la déférence de la génération actuelle et réintégrant la démarche plus interventionniste d’une génération antérieure. Au lieu de confirmer l’existence d’une présomption significative de déférence en faveur des décideurs administratifs, comme notre common law le fait de plus en plus depuis des décennies, les motifs de la majorité privent de déférence des centaines d’acteurs administratifs assujettis à des droits d’appel prévus par la loi. Au lieu d’appliquer la jurisprudence constante de notre Cour selon laquelle la volonté du législateur est de confier à des décideurs spécialisés possédant une expertise en la matière le soin de trancher les questions de droit relevant de leur mandat, la majorité fait table rase de l’expertise de ces décideurs et reformule la volonté du législateur comme étant centrée sur l’offre — ou non — de voies d’appel. Et, plutôt que de clarifier le rôle que jouent les motifs et de préciser comment on doit les contrôler, la majorité ressuscite la démarche axée sur la recherche d’erreurs qui occupait une place prépondérante à l’ère précédant l’arrêt *S.C.F.P.* En d’autres termes, au lieu de *réformer* l’approche évolutive du droit administratif de cette génération, la majorité la fait *régresser* en revenant à l’approche judiciaire formaliste que notre Cour a mis des dizaines d’années à démanteler.

[200] Nous souscrivons à la décision de la majorité d’éliminer l’analyse contextuelle vexante du cadre d’analyse applicable à la norme de contrôle et d’abolir la catégorie rétrograde des « questions touchant vraiment à la compétence ». Ces améliorations,

meaningful presumption of deference for administrative decision-makers, would have simplified our judicial review framework and addressed many of the criticisms levied against our jurisprudence since *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190.

[201] But the majority goes much further and fundamentally reorients the decades-old relationship between administrative actors and the judiciary, by dramatically expanding the circumstances in which generalist judges will be entitled to substitute their own views for those of specialized decision-makers who apply their mandates on a daily basis. In so doing, the majority advocates a profoundly different philosophy of administrative law than the one which has guided our Court’s jurisprudence for the last four decades. The majority’s reasons are an encomium for correctness and a eulogy for deference.

The Evolution of Canadian Administrative Law

[202] The modern Canadian state “could not function without the many and varied administrative tribunals that people the legal landscape” (The Rt. Hon. Beverley McLachlin, *Administrative Tribunals and the Courts: An Evolutionary Relationship*, May 27, 2013 (online)). Parliament and the provincial legislatures have entrusted a broad array of complex social and economic challenges to administrative actors, including regulation of labour relations, welfare programs, food and drug safety, agriculture, property assessments, liquor service and production, infrastructure, the financial markets, foreign investment, professional discipline, insurance, broadcasting, transportation and environmental protection, among many others. Without these administrative decision-makers, “government would be paralyzed, and so would the courts” (Guy Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2nd ed. 2015), at p. 3).

[203] In exercising their mandates, administrative decision-makers often resolve claims and disputes

conjuguées à une véritable présomption de déférence à l’égard des décideurs administratifs, auraient simplifié notre cadre d’analyse du contrôle judiciaire et permis de répondre à bon nombre des critiques dont notre jurisprudence fait l’objet depuis l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190.

[201] Mais la majorité va beaucoup plus loin et réoriente complètement le rapport qui existe depuis des décennies entre les acteurs administratifs et la magistrature, en élargissant considérablement les circonstances dans lesquelles les juges généralistes pourront substituer leur propre opinion à celle des décideurs spécialisés qui exercent leur mandat au quotidien. Ce faisant, la majorité préconise une philosophie du droit administratif profondément différente de celle qui a guidé la jurisprudence de notre Cour depuis une quarantaine d’années. Les motifs de la majorité font l’apologie de la norme de la décision correcte et sonnent le glas du principe de la déférence.

L’évolution du droit administratif canadien

[202] L’État moderne canadien « ne saurait fonctionner sans les nombreux tribunaux administratifs de diverses sortes qui [. . .] parsèment le paysage juridique » (la très honorable Beverley McLachlin, « Tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires : une relation en évolution », 27 mai 2013 (en ligne)). Le Parlement et les législatures provinciales ont confié à des acteurs administratifs une vaste gamme d’enjeux sociaux et économiques complexes, notamment la réglementation des relations de travail, les programmes d’aide sociale, la sécurité des médicaments et des aliments, l’agriculture, l’évaluation foncière, la production et la vente d’alcool, les infrastructures, les marchés financiers, les investissements étrangers, la discipline professionnelle, les assurances, la radiodiffusion, le transport et la protection de l’environnement, pour n’en nommer que quelques-uns. Sans l’apport de ces décideurs administratifs [TRADUCTION] « le gouvernement serait paralysé, et les tribunaux aussi » (Guy Régimbald, *Canadian Administrative Law* (2^e éd. 2015), p. 3).

[203] Dans le cadre de leur mandat, les décideurs administratifs sont souvent appelés à trancher des

within their areas of specialization (Gus Van Harten et al., *Administrative Law: Cases, Text, and Materials* (7th ed. 2015), at p. 13). These claims and disputes vary greatly in scope and subject-matter. Corporate merger requests, professional discipline complaints by dissatisfied clients, requests for property reassessments and applications for welfare benefits, among many other matters, all fall within the purview of the administrative justice system.

[204] The administrative decision-makers tasked to resolve these issues come from many different walks of life (Van Harten et al., at p. 15). Some have legal backgrounds, some do not. The diverse pool of decision-makers in the administrative system responds to the diversity of issues that it must resolve. To address this broad range of issues, administrative dispute-resolution processes are generally “[d]esigned to be less cumbersome, less expensive, less formal and less delayed” than their judicial counterparts — but “no less effectiv[e] or credibl[e]” (*Rasanen v. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267 (C.A.), at p. 279). In the field of labour relations, for example, Parliament explicitly rejected a court-based system to resolve workplace disputes in favour of a Labour Board, staffed with representatives from management and labour alongside an independent member (Bora Laskin, “Collective Bargaining in Ontario: A New Legislative Approach” (1943), 21 *Can. Bar Rev.* 684; John A. Willes, *The Ontario Labour Court: 1943-1944* (1979); Katherine Munro, “A ‘Unique Experiment’: The Ontario Labour Court, 1943-1944” (2014), 74 *Labour* 199). Other administrative processes — license renewals, zoning permit issuances and tax reassessments, for example — bear even less resemblance to the traditional judicial model.

[205] Courts, through judicial review, monitor the boundaries of administrative decision making. Questions about the standards of judicial review have been an enduring feature of Canadian administrative law.

demandes et des différends qui relèvent de leur champ de spécialisation (Gus Van Harten et autres, *Administrative Law : Cases, Text, and Materials* (7^e éd. 2015), p. 13). La portée et l’objet de ces demandes et de ces différends sont extrêmement diversifiés. Les demandes de fusion d’entreprises, les plaintes portées devant un ordre professionnel par des clients insatisfaits, les demandes de réévaluation foncière et les demandes de prestations d’aide sociale, pour ne citer que celles-là, relèvent toutes du système de justice administrative.

[204] Les décideurs administratifs chargés de résoudre ces questions proviennent d’une grande diversité de milieux (Van Harten et autres, *Administrative Law*, p. 15). Certains ont une formation juridique, d’autres non. Le bassin hétérogène de décideurs qui œuvrent au sein du système administratif témoigne de la diversité des questions qu’ils sont appelés à trancher. Pour les aider à s’attaquer à ce vaste éventail de questions, les mécanismes administratifs de règlement des différends qu’ils appliquent sont généralement [TRADUCTION] « conçus de manière à être moins lourds, moins coûteux, moins formels et moins longs » que leur pendant judiciaire, mais [TRADUCTION] « tout aussi efficaces et crédibles » (*Rasanen c. Rosemount Instruments Ltd.* (1994), 17 O.R. (3d) 267 (C.A.), p. 279). Dans le domaine des relations de travail, par exemple, le législateur fédéral a expressément refusé d’adopter un régime judiciaire de règlement des différends en milieu de travail au profit d’une commission du travail composée de représentants de la direction et des travailleurs, ainsi que de membres indépendants (Bora Laskin, « Collective Bargaining in Ontario : A New Legislative Approach » (1943), 21 *R. du B. can.* 684; John A. Willes, *The Ontario Labour Court : 1943-1944* (1979); Katherine Munro, « A “Unique Experiment” : The Ontario Labour Court, 1943-1944 » (2014), 74 *Le Travail* 199). D’autres processus administratifs — renouvellement de permis, délivrance de permis de zonage et réévaluation fiscale, par exemple — ressemblent encore moins au modèle judiciaire traditionnel.

[205] Les cours de justice, par le biais du contrôle judiciaire, supervisent les paramètres du processus décisionnel administratif. Les questions relatives aux normes de contrôle judiciaire reviennent comme

The debate, in recent times, has revolved around “reasonableness” and “correctness”, and determining when each standard applies. On the one hand, “reasonableness” review expects courts to defer to decisions by specialized decision-makers that “are defensible in respect of the facts and law”; on the other, “correctness” review allows courts to substitute their own opinions for those of the initial decision-maker (*Dunsmuir*, at paras. 47-50). This standard of review debate has profound implications for the extent to which reviewing courts may substitute their views for those of administrative decision-makers. At its core, it is a debate over two distinct philosophies of administrative law.

[206] The story of modern Canadian administrative law is the story of a shift away from the court-centric philosophy which denied administrative bodies the authority to interpret or shape the law. This approach found forceful expression in the work of Albert Venn Dicey. For Dicey, the rule of law meant the rule of courts. Dicey developed his philosophy at the end of the 19th century to encourage the House of Lords to restrain the government from implementing ameliorative social and welfare reforms administered by new regulatory agencies. Famously, Dicey asserted that administrative law was anathema to the English legal system (Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed. 1959), at pp. 334-35). Because, in his view, only the judiciary had the authority to interpret law, there was no reason for a court to defer to legal interpretations proffered by administrative bodies, since their decisions did not constitute “law” (Kevin M. Stack, “Overcoming Dicey in Administrative Law” (2018), 68 *U.T.L.J.* 293, at p. 294).

[207] The canonical example of Dicey’s approach at work is the House of Lords’ decision in *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, the judicial progenitor of “jurisdictional

un leitmotiv en droit administratif canadien. Ces derniers temps, le débat a été centré sur les normes de la « décision raisonnable » et de la « décision correcte », ainsi que sur la question de savoir dans quels cas l’une ou l’autre s’appliquait. D’une part, l’application de la norme de contrôle de la « décision raisonnable » suppose que les cours en défèrent aux décisions des décideurs spécialisés « pouvant se justifier au regard des faits et du droit »; d’autre part, la norme de la « décision correcte » permet aux cours de substituer leur propre opinion à celle du décideur initial (*Dunsmuir*, par. 47-50). Ce débat entourant la norme de contrôle applicable a des conséquences importantes sur la mesure dans laquelle les cours de révision peuvent substituer leur point de vue à celui des décideurs administratifs. Fondamentalement, ce débat porte sur deux conceptions distinctes du droit administratif.

[206] L’histoire du droit administratif canadien moderne est marquée par un virage consistant à se détourner de la philosophie judiciaire antérieure, qui refusait aux organismes administratifs le pouvoir d’interpréter ou de façonner le droit. Cette approche a été exprimée avec conviction par Albert Venn Dicey. Pour Dicey, primauté du droit était synonyme de primauté des cours. Dicey a élaboré sa philosophie à la fin du XIX^e siècle pour inciter la Chambre des lords à empêcher le gouvernement de mettre en œuvre les réformes d’assistance sociale administrées par de nouveaux organismes de réglementation. Dans une de ses déclarations célèbres, Dicey affirmait que le droit administratif représentait une abomination pour le système juridique anglais (Albert Venn Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10^e éd. 1959), p. 334-335). Puisque, selon lui, seuls les juges avaient le pouvoir d’interpréter le droit, les cours n’avaient aucune raison de s’en remettre aux interprétations juridiques des organismes administratifs, puisque leurs décisions ne constituaient pas du « droit » (Kevin M. Stack, « Overcoming Dicey in Administrative Law » (2018), 68 *U.T.L.J.* 293, p. 294).

[207] L’exemple par excellence d’une application concrète de l’approche de Dicey est l’arrêt rendu par la Chambre des lords dans *Anisminic Ltd. c. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, le

error”. *Anisminic* entrenched non-deferential judicial review by endorsing a lengthy checklist of “jurisdictional errors” capable of undermining administrative decisions. Lord Reid noted that there were two scenarios in which an administrative decision-maker would lose jurisdiction. The first was narrow and asked whether the legislature had empowered the administrative decision-maker to “enter on the inquiry in question” (p. 171). The second was wider:

[T]here are many cases where, although the tribunal had jurisdiction to enter on the inquiry, it has done or failed to do something in the course of the inquiry which is of such a nature that its decision is a nullity. It may have given its decision in bad faith. It may have made a decision which it had no power to make. It may have failed in the course of the inquiry to comply with the requirements of natural justice. *It may in perfect good faith have misconstrued the provisions giving it power to act so that it failed to deal with the question remitted to it and decided some question which was not remitted to it. It may have refused to take into account something which it was required to take into account. Or it may have based its decision on some matter which, under the provisions setting it up, it had no right to take into account. I do not intend this list to be exhaustive.* [Emphasis added; p. 171.]

[208] The broad “jurisdictional error” approach in *Anisminic* initially found favour with this Court in cases like *Metropolitan Life Insurance Co. v. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] S.C.R. 425, and *Bell v. Ontario Human Rights Commission*, [1971] S.C.R. 756. These cases “took the position that a definition of jurisdictional error should include any question pertaining to the interpretation of a statute made by an administrative tribunal”, and in each case, “[th]e Court substituted what was, in its opinion, the correct interpretation of the enabling provision of the tribunal’s statute for that of the tribunal” (*Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, [1991] 1 S.C.R. 614, at p. 650, per Cory J., dissenting, but not on this point). In *Metropolitan Life*, for example, this Court quashed a labour board’s decision to certify a union, concluding that the Board had “ask[ed] itself the

précurseur judiciaire de la notion d’« erreur de compétence ». L’arrêt *Anisminic* a consacré le modèle du contrôle judiciaire non axé sur la déférence en entérinant une longue liste d’« erreurs de compétence » susceptibles de porter atteinte à la validité des décisions administratives. Lord Reid a fait observer qu’un décideur administratif perdait sa compétence dans deux cas précis. Le premier scénario, étant restrictif, consistait à se demander si le législateur avait habilité le décideur administratif à [TRADUCTION] « entreprendre l’examen en cause » (p. 171). Le second scénario avait une portée plus large :

[TRADUCTION] [I]l y a de nombreux cas où, même s’il avait compétence pour entreprendre l’examen, le tribunal a, au cours de son examen, fait ou omis de faire quelque chose de nature à entacher sa décision de nullité. Il peut avoir rendu sa décision de mauvaise foi. Il peut avoir rendu une décision qu’il n’avait pas le pouvoir de rendre. Il peut avoir omis au cours de l’examen de se conformer aux exigences de la justice naturelle. *Il peut en toute bonne foi avoir mal interprété les dispositions lui donnant le pouvoir d’agir, de sorte qu’il n’a pas traité de la question qui lui était soumise et a tranché une question dont il n’était pas saisi. Il peut avoir refusé de prendre en compte quelque chose dont il devait tenir compte. Ou il peut avoir fondé sa décision sur une considération qu’il n’avait pas le droit de prendre en compte, selon les dispositions en vertu desquelles il a été créé. Cette énumération ne se veut pas exhaustive.* [Italique ajouté; p. 171.]

[208] La conception large de l’« erreur de compétence » retenue dans l’arrêt *Anisminic* a d’abord été accueillie favorablement par notre Cour dans des décisions comme *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425, et *Bell c. Ontario (Human Rights Commission)*, [1971] R.C.S. 756. Dans ces arrêts, la Cour a « adopté la position qu’une définition de l’erreur juridictionnelle devrait comprendre toute question qui se rattache à l’interprétation d’une loi faite par un tribunal administratif », et dans chaque cas, « notre Cour a substitué ce qui, à son avis, constituait la bonne interprétation des dispositions habilitantes de la loi constitutive du tribunal, à celle donnée par ce tribunal » (*Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614, p. 650, le juge Cory, dissident, mais non sur ce point). Par

wrong question” and “decided a question which was not remitted to it” (p. 435). In *Bell*, this Court held that a human rights commission had strayed beyond its jurisdiction by deciding to investigate a complaint of racial discrimination filed against a landlord. The Court held that the Commission had incorrectly interpreted the term “self-contained dwelling uni[t]” found in s. 3 of the *Ontario Human Rights Code, 1961-62*, S.O. 1961-62, c. 93, and by so doing, had lost jurisdiction to inquire into the complaint of discrimination (pp. 767 and 775).

[209] As these cases illustrate, the *Anisminic* approach proved easy to manipulate, allowing courts to characterize any question as “jurisdictional” and thereby give themselves latitude to substitute their own view of the appropriate answer without regard for the original decision-maker’s decision or reasoning. The *Anisminic* era and the “jurisdictional error” approach were and continue to be subject to significant judicial and academic criticism (*Public Service Alliance*, at p. 650; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at p. 1335, per Wilson J., concurring; Beverley McLachlin, P.C., “Administrative Law is Not for Sissies’: Finding a Path Through the Thicket” (2016), 29 *C.J.A.L.P.* 127, at pp. 129-30; Jocelyn Stacey and Alice Woolley, “Can Pragmatism Function in Administrative Law?” (2016), 74 *S.C.L.R.* (2d) 211, at pp. 215-16; R. A. Macdonald, “Absence of Jurisdiction: A Perspective” (1983), 43 *R. du B.* 307).

[210] In 1979, the Court signaled a turn to a more deferential approach to judicial review with its watershed decision in *C.U.P.E.* There, the Court challenged the “jurisdictional error” model and planted the seeds of a home-grown approach to administrative law in Canada. In a frequently-cited passage, Dickson J., writing for a unanimous Court, cautioned

exemple, dans l’arrêt *Metropolitan Life*, notre Cour a annulé la décision par laquelle une commission des relations du travail avait accrédité un syndicat, en concluant que la Commission s’était posé « la mauvaise question » et « a[vait] tranché une question qu’elle n’avait pas à trancher » (p. 435). Dans l’affaire *Bell*, notre Cour a jugé qu’une commission des droits de la personne avait outrepassé sa compétence en décidant d’enquêter sur une plainte de discrimination raciale portée contre un propriétaire. La Cour a conclu que la Commission avait mal interprété le terme « self-contained dwelling uni[t] » [unité d’habitation autonome] que l’on trouve à l’art. 3 de l’*Ontario Human Rights Code, 1961-62*, S.O., 1961-1962, c. 93, et que, ce faisant, elle avait perdu sa compétence pour enquêter sur la plainte de discrimination (p. 767 et 775).

[209] Comme ces affaires l’illustrent, l’approche retenue dans l’arrêt *Anisminic* s’est avérée facilement manipulable et a permis aux cours de qualifier toute question de question « de compétence », se donnant ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour substituer leur propre opinion quant à la réponse indiquée, sans égard à la décision ou au raisonnement du décideur initial. L’ère inaugurée par l’arrêt *Anisminic* et l’approche axée sur « l’erreur de compétence » ont fait et continuent de faire l’objet de vives critiques tant de la part des juges que des auteurs (*Alliance de la Fonction publique*, p. 650; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, p. 1335, motifs concordants de la juge Wilson; Beverley McLachlin, C.P., « “Administrative Law Is Not for Sissies” : Finding a Path through the Thicket » (2016), 29 *R.C.D.A.P.* 127, p. 129-130; Jocelyn Stacey et Alice Woolley, « Can Pragmatism Function in Administrative Law? » (2016), 74 *S.C.L.R.* (2d) 211, p. 215-216; R. A. Macdonald, « Absence of Jurisdiction : A Perspective » (1983), 43 *R. du B.* 307).

[210] En 1979, dans l’arrêt charnière *S.C.F.P.*, la Cour a amorcé un virage en proposant une démarche davantage axée sur la déférence en matière de contrôle judiciaire. Dans cet arrêt, la Cour a remis en question le modèle de l’« erreur de compétence » et a posé les jalons d’une conception résolument canadienne du droit administratif. Dans un passage souvent cité, le

that courts “should not be alert to brand as jurisdictional, and therefore subject to broader curial review, that which may be doubtfully so” (p. 233; cited in nearly 20 decisions of this Court, including *Dunsmuir*, at para. 35; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 45; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 33; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, [2018] 2 S.C.R. 230, at para. 31). The Court instead endorsed an approach that respected the legislature’s decision to assign legal policy issues in some areas to specialized, non-judicial decision-makers. The Court recognized that legislative language could “bristl[e] with ambiguities” and that the interpretive choices made by administrative tribunals deserved respect from courts, particularly when, as in *C.U.P.E.*, the decision was protected by a privative clause (pp. 230 and 234-36).

[211] By championing “curial deference” to administrative bodies, *C.U.P.E.* embraced “a more sophisticated understanding of the role of administrative tribunals in the modern Canadian state” (*National Corn Growers*, at p. 1336, per Wilson J., concurring; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d’appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756, at p. 800). As one scholar has observed:

. . . legislatures and courts in . . . Canada have come to settle on the idea that the functional capacities of administrative agencies — their expertise, investment in understanding the practical circumstances at issue, openness to participation, and level of responsiveness to political change — justify not only their law-making powers but also judicial deference to their interpretations and decisions. *Law-making and legal interpretation are shared enterprises in the administrative state.* [Emphasis added.]

(Stack, at p. 310)

juge Dickson, qui écrivait au nom d’une Cour unanime, a formulé la mise en garde selon laquelle : « les tribunaux devraient éviter de qualifier trop rapidement un point de question de compétence, et ainsi de l’assujettir à un examen judiciaire plus étendu, lorsqu’il existe un doute à cet égard » (p. 233; ce passage a été repris dans près de 20 décisions de notre Cour, dont les arrêts *Dunsmuir*, par. 35; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 45; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 33; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, [2018] 2 R.C.S. 230, par. 31). La Cour préconisait plutôt une approche qui respectait la décision du législateur de confier, dans certains domaines, les questions de politiques juridiques à des décideurs spécialisés non judiciaires. La Cour a reconnu que les textes de loi pouvaient être « hérissé[s] d’ambiguïtés » et que les choix faits par les tribunaux administratifs en matière d’interprétation méritaient le respect des cours de justice, surtout lorsque, comme dans l’affaire *S.C.F.P.*, la décision était protégée par une clause privative (p. 230 et 234-236).

[211] En préconisant la retenue judiciaire envers les organismes administratifs, l’arrêt *S.C.F.P.* adoptait « une compréhension plus subtile du rôle des tribunaux administratifs dans l’État canadien moderne » (*National Corn Growers*, p. 1336, motifs concordants de la juge Wilson; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d’appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, p. 800). Ainsi qu’un auteur l’a fait observer :

[TRADUCTION] . . . les législatures et les tribunaux canadiens en sont venus à s’entendre sur l’idée que les capacités fonctionnelles des organismes administratifs — leur expertise, le temps et l’énergie qu’ils consacrent à comprendre les circonstances concrètes en jeu, leur ouverture à la participation et leur grande faculté d’adaptation aux changements politiques — justifiaient non seulement leurs pouvoirs en matière d’élaboration du droit, mais également la déférence des tribunaux judiciaires à l’égard de leurs interprétations et de leurs décisions. *L’élaboration et l’interprétation du droit sont des entreprises communes au sein de l’État administratif.* [Italique ajouté.]

(Stack, p. 310)

[212] In explaining why courts must sometimes defer to administrative actors, *C.U.P.E.* embraced two related foundational justifications for Canada’s approach to administrative law — one based on the legislature’s express choice to have an administrative body decide the issues arising from its mandate; and one animated by the recognition that an administrative justice system could offer institutional advantages in relation to proximity, efficiency, and specialized expertise (David Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy” in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279 at p. 304).

[213] A new institutional relationship between the courts and administrative actors was thus being forged, based on “an understanding of the role of expertise in the modern administrative state” which “acknowledge[d] that judges are not always in the best position to interpret the law” (The Hon. Frank Iacobucci, “Articulating a Rational Standard of Review Doctrine: A Tribute to John Willis” (2002), 27 *Queen’s L.J.* 859, at p. 866).

[214] In subsequent decades, the Court attempted to reconcile the deference urged by *C.U.P.E.* with the lingering concept of “jurisdictional error”. In *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, the Court introduced the “pragmatic and functional” approach for deciding when a matter was within the jurisdiction of an administrative body. Instead of describing jurisdiction as a preliminary or collateral matter, the *Bibeault* test directed reviewing courts to consider the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative body, the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for the tribunal’s existence, the area of expertise of its members, and the nature of the question the tribunal had to decide — all to determine whether the legislator “intend[ed] the question to be within the jurisdiction conferred on the tribunal” (p. 1087; see also p. 1088). If so, the tribunal’s decision could only be set aside if it was “patently unreasonable” (p. 1086).

[212] Pour expliquer pourquoi les cours doivent parfois s’en remettre aux acteurs administratifs, l’arrêt *S.C.F.P.* accueillait deux fondements essentiels connexes justifiant la conception canadienne du droit administratif : l’un fondé sur le choix explicite du législateur de confier à un organisme administratif le soin de trancher les questions découlant de son mandat, l’autre motivé par la reconnaissance des avantages institutionnels du système de justice administrative au chapitre de la proximité, de l’efficacité et de l’expertise spécialisée (David Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy » dans Michael Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 304).

[213] Il s’est ainsi tissé entre les cours et les acteurs administratifs de nouveaux liens institutionnels fondés sur [TRADUCTION] « une perception du rôle de l’expertise au sein de l’État administratif moderne [qui] reconnaît [. . .] que les juges ne sont pas toujours les mieux placés pour interpréter les règles de droit en cause » (l’honorable Frank Iacobucci, « Articulating a Rational Standard of Review Doctrine : A Tribute to John Willis » (2002), 27 *Queen’s L.J.* 859, p. 866).

[214] Dans les décennies qui ont suivi, la Cour a tenté de concilier la déférence préconisée par l’arrêt *S.C.F.P.* avec le concept persistant d’« erreur de compétence ». Dans l’arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, la Cour a adopté la « méthode pragmatique et fonctionnelle » pour décider dans quels cas une affaire relevait de la compétence d’un organisme administratif. Au lieu de qualifier la compétence de question préliminaire ou accessoire, le critère énoncé dans l’arrêt *Bibeault* enjoignait aux cours de révision d’examiner le libellé de la disposition législative conférant compétence à l’organisme administratif, l’objet de la loi créant le tribunal administratif, la raison d’être de ce dernier, le champ d’expertise de ses membres et la nature de la question que le tribunal était appelé à trancher, le tout dans le but de déterminer si le législateur « voul[ait] qu’une telle matière relève de la compétence conférée au tribunal » (p. 1087; voir aussi p. 1088). Dans l’affirmative, la décision du tribunal ne pouvait être annulée que si elle était « manifestement déraisonnable » (p. 1086).

[215] Although still rooted in a formalistic search for jurisdictional errors, the pragmatic and functional approach recognized that legislatures had assigned courts and administrative decision-makers distinct roles, and that the specialization and expertise of administrative decision-makers deserved deference. In her concurring reasons in *National Corn Growers*, Wilson J. noted that part of the process of moving away from Dicey's framework and towards a more sophisticated understanding of the role of administrative tribunals:

... has involved a growing recognition on the part of courts that they may simply not be as well equipped as administrative tribunals or agencies to deal with issues which Parliament has chosen to regulate through bodies exercising delegated power, e.g., labour relations, telecommunications, financial markets and international economic relations. Careful management of these sectors often requires the use of experts who have accumulated years of experience and a specialized understanding of the activities they supervise. [p. 1336]

[216] By the mid-1990s, the Court had accepted that specialization and the legislative intent to leave issues to administrative decision-makers were inextricable and essential factors in the standard of review analysis. It stressed that “the expertise of the tribunal is of the utmost importance in determining the intention of the legislator with respect to the degree of deference to be shown to a tribunal’s decision . . . [e]ven where the tribunal’s enabling statute provides explicitly for appellate review” (*United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at p. 335). Of the factors relevant to setting the standard of review, expertise was held to be “the most important” (*Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at para. 50).

[217] Consistent with these judgments, this Court invoked the specialized expertise of a securities commission to explain why its decisions were entitled to deference on judicial review even when there

[215] Même si elle était encore ancrée dans une recherche formaliste d’erreurs de compétence, l’analyse pragmatique et fonctionnelle reconnaissait que les législateurs avait attribué des rôles distincts aux cours judiciaires et aux décideurs administratifs, et que la spécialisation et l’expertise des décideurs administratifs méritaient la déférence. Dans l’arrêt *National Corn Growers*, la juge Wilson fait observer dans ses motifs concordants que le fait de se détacher du cadre d’analyse de Dicey pour arriver à une compréhension plus poussée du rôle des tribunaux administratifs :

... s’est traduit notamment par une reconnaissance accrue de la part des cours de justice qu’il se peut qu’elles soient simplement moins en mesure que les tribunaux ou organismes administratifs de statuer dans des domaines que le Parlement a choisi de réglementer par l’intermédiaire d’organismes exerçant un pouvoir délégué, comme, par exemple, les relations de travail, les télécommunications, les marchés financiers et les relations économiques internationales. Une gestion prudente de ces secteurs nécessite souvent le recours à des experts ayant à leur actif des années d’expérience et une connaissance spécialisée des activités qu’ils sont chargés de surveiller. [p. 1336]

[216] Au milieu des années 1990, la Cour a accepté que la spécialisation et la volonté du législateur de laisser aux décideurs administratifs le soin de trancher certaines questions étaient des facteurs indissociables et essentiels dans l’analyse de la norme de contrôle applicable. Elle a souligné que « [l’]expertise [du tribunal] est de la plus haute importance pour ce qui est de déterminer l’intention du législateur quant au degré de retenue dont il faut faire preuve à l’égard de la décision d’un tribunal [. . .] [m]ême lorsque la loi habilitante du tribunal prévoit expressément l’examen par voie d’appel » (*Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d’Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, p. 335). Parmi les facteurs dont on pouvait tenir compte pour établir la norme de contrôle applicable, l’expertise a été jugée « le plus important » (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 50).

[217] Conformément à ces arrêts, notre Cour a invoqué l’expertise spécialisée d’une commission des valeurs mobilières afin d’expliquer la raison pour laquelle les décisions de cette dernière avaient droit

was a statutory right of appeal. Writing for a unanimous Court, Iacobucci J. explained that “the concept of the specialization of duties requires that deference be shown to decisions of specialized tribunals on matters which fall squarely within the tribunal’s expertise” (*Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at p. 591; see also *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, at pp. 1745-46). Critically, the Court’s willingness to show deference demonstrated that specialization outweighed a statutory appeal as the most significant indicator of legislative intent.

[218] In *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, the Court reformulated the pragmatic and functional approach, engaging four slightly different factors from those in *Bibeault*, namely: (1) whether there was a privative clause, or conversely, a right of appeal; (2) the expertise of the decision-maker on the matter in question relative to the reviewing court; (3) the purpose of the statute as a whole, and of the provision in particular; and (4) the nature of the problem, i.e., whether it was a question of law, fact, or mixed law and fact (paras. 29-37). Instead of using these factors to answer whether a question was jurisdictional, *Pushpanathan* deployed them to discern how much deference the legislature intended an administrative decision to receive on judicial review. *Pushpanathan* confirmed three standards of review: patent unreasonableness, reasonableness *simpliciter*, and correctness (para. 27; see also *Southam*, at paras. 55-56).

[219] Significantly, *Pushpanathan* did not disturb the finding reaffirmed in *Southam* that specialized expertise was the most important factor in determining whether a deferential standard applied. Specialized expertise thus remained integral to the calibration of legislative intent, even in the face of statutory

à la déférence dans le cadre d’un contrôle judiciaire, même lorsqu’il existait un droit d’appel prévu par la loi. S’exprimant au nom de la Cour à l’unanimité, le juge Iacobucci a expliqué que « le concept de la spécialisation des fonctions exige des cours de justice qu’elles fassent preuve de retenue envers l’opinion du tribunal spécialisé sur des questions qui relèvent directement de son champ d’expertise » (*Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 591; voir également *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, p. 1745-1746). Fait crucial, la volonté de la Cour de faire preuve de déférence démontrait que la spécialisation l’emportait sur les droits d’appel conférés par la loi en tant qu’indicateur le plus révélateur de l’intention du législateur.

[218] Dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, la Cour a reformulé l’analyse pragmatique et fonctionnelle, en faisant intervenir quatre facteurs légèrement différents de ceux énoncés dans *Bibeault*, à savoir : (1) l’existence d’une clause privative ou, à l’inverse, d’un droit d’appel; (2) l’expertise du décideur sur la question en cause par rapport à la cour de révision; (3) l’objet de la loi dans son ensemble et de la disposition en cause; (4) la nature du problème, c’est-à-dire à savoir s’il s’agit d’une question de droit, de fait ou d’une question mixte de droit et de fait (par. 29-37). Au lieu de recourir à ces facteurs pour répondre à la question de savoir si la question touchait à la compétence, la Cour les a employés dans *Pushpanathan* pour discerner le degré de déférence que le législateur entendait accorder à une décision administrative en contrôle judiciaire. L’arrêt *Pushpanathan* a confirmé trois normes de contrôle : la norme de la décision manifestement déraisonnable, la norme de la décision raisonnable *simpliciter* et la norme de la décision correcte (par. 27; voir également *Southam*, par. 55-56).

[219] Fait significatif, l’arrêt *Pushpanathan* n’a pas modifié la conclusion reprise dans l’arrêt *Southam* suivant laquelle l’expertise spécialisée était le facteur le plus important pour déterminer si une norme commandant la déférence s’appliquait. L’expertise spécialisée a donc continué à jouer un rôle essentiel

rights of appeal (see *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, at paras. 21 and 29-34; *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 S.C.R. 672, at para. 45; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650, at paras. 88-92 and 100).

[220] Next came *Dunsmuir*, which sought to simplify the pragmatic and functional analysis while maintaining respect for the specialized expertise of administrative decision-makers. The Court merged the three standards of review into two: reasonableness and correctness. *Dunsmuir* also wove together the deferential threads running through the Court's administrative law jurisprudence, setting out a presumption of deferential review for certain categories of questions, including those where the decision-maker had expertise or was interpreting its "home" statute (paras. 53-54, per Bastarache and LeBel JJ., and para. 124, per Binnie J., concurring). Certain categories of issues remained subject to correctness review, including constitutional questions regarding the division of powers, true questions of jurisdiction, questions of law that were both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator's specialized area of expertise, and questions about jurisdictional lines between tribunals (paras. 58-61). Where the standard of review had not been satisfactorily determined in the jurisprudence, four contextual factors — the presence or absence of a privative clause, the purpose of the tribunal, the nature of the question at issue and the expertise of the tribunal — remained relevant to the standard of review analysis (para. 64).

[221] Notably, *Dunsmuir* did not mention statutory rights of appeal as one of the contextual factors, and left undisturbed their marginal role in the standard of review analysis. Instead, the Court explicitly affirmed the links between deference, the specialized expertise of administrative decision-makers and legislative intent. Justices LeBel and Bastarache held that "deference requires respect for the legislative choices to leave some matters in the hands of

pour discerner la volonté du législateur, même en présence d'un droit d'appel prévu par la loi (voir *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 21 et 29-34; *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 R.C.S. 672, par. 45; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 88-92 et 100).

[220] Vint ensuite l'arrêt *Dunsmuir*, qui visait à simplifier l'analyse pragmatique et fonctionnelle tout en préservant le respect de l'expertise spécialisée des décideurs administratifs. La Cour a fusionné les trois normes de contrôle en deux : celle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte. L'arrêt *Dunsmuir* a tissé le fil conducteur de toute la jurisprudence de la Cour en droit administratif en énonçant une présomption de contrôle empreint de déférence pour certaines catégories de questions, y compris celles pour lesquelles le décideur possède une expertise ou interprète sa loi constitutive (par. 53-54, les juges Bastarache et LeBel; et par. 124, motifs concordants du juge Binnie). Certaines catégories de questions demeuraient assujetties à la norme de la décision correcte, notamment les questions constitutionnelles touchant au partage des pouvoirs, les véritables questions de compétence, les questions de droit qui étaient à la fois d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangères au domaine d'expertise du décideur, et les questions concernant la délimitation des compétences respectives des tribunaux administratifs (par. 58-61). Si la jurisprudence n'avait pas déjà établi de façon satisfaisante la norme de contrôle applicable, on pouvait encore tenir compte des quatre facteurs contextuels suivants pour déterminer la norme de contrôle applicable : l'existence ou l'inexistence d'une clause privative, la raison d'être du tribunal administratif, son expertise et la nature de la question en cause (par. 64).

[221] Fait intéressant à signaler, l'arrêt *Dunsmuir* ne mentionnait pas les droits d'appel prévus par la loi au nombre des facteurs contextuels et n'a pas modifié le rôle secondaire réservé à ces facteurs dans l'analyse de la norme de contrôle. La Cour a plutôt affirmé explicitement les liens qui existaient entre la déférence, l'expertise spécialisée des décideurs administratifs et l'intention du législateur. Les juges LeBel et Bastarache ont déclaré que « la déférence commande

administrative decision makers, for the processes and determinations that draw on particular expertise and experiences, and for the different roles of the courts and administrative bodies within the Canadian constitutional system” (para. 49). They noted that “in many instances, those working day to day in the implementation of frequently complex administrative schemes have or will develop a considerable degree of expertise or field sensitivity to the imperatives and nuances of the legislative regime” (para. 49, citing David J. Mullan, “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, at p. 93).

[222] Post-*Dunsmuir*, this Court continued to stress that specialized expertise is the basis for making administrative decision-makers, rather than the courts, the appropriate forum to decide issues falling within their mandates (see *Khosa*, at para. 25; *R. v. Conway*, [2010] 1 S.C.R. 765, at para. 53; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, [2013] 3 S.C.R. 895, at paras. 30-33). Drawing on the concept of specialized expertise, the Court’s post-*Dunsmuir* cases expressly confirmed a presumption of reasonableness review for an administrative decision-maker’s interpretation of its home or closely-related statutes (see *Alberta Teachers’ Association*, at paras. 39-41). As Gascon J. explained in *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, [2015] 2 S.C.R. 3, at para. 46:

Deference is in order where the Tribunal acts within its specialized area of expertise . . . (*Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467, at paras. 166-68; *Mowat*, at para. 24). In *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 30, 34 and 39, the Court noted that, on judicial review of a decision of a specialized administrative tribunal interpreting and applying its enabling statute, it should be presumed that the standard of review is reasonableness (*Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at para. 55; *Canadian Artists’ Representation v. National Gallery of*

[. . .] le respect de la volonté du législateur de s’en remettre, pour certaines choses, à des décideurs administratifs, de même que des raisonnements et des décisions fondés sur une expertise et une expérience dans un domaine particulier, ainsi que de la différence entre les fonctions d’une cour de justice et celles d’un organisme administratif dans le système constitutionnel canadien » (par. 49). Ils ont fait remarquer que [TRADUCTION] « 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 à l’égard des impératifs et des subtilités des régimes législatifs en cause » (par. 49, citant David J. Mullan, « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, p. 93).

[222] Dans sa jurisprudence post-*Dunsmuir*, notre Cour a continué d’insister sur le fait que l’expertise spécialisée des décideurs administratifs était la raison pour laquelle ces derniers, et non les cours, constituaient l’instance appropriée pour trancher les questions relevant de leur mandat (voir *Khosa*, par. 25; *R. c. Conway*, [2010] 1 R.C.S. 765, par. 53; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 30-33). S’inspirant du concept de l’expertise spécialisée, les décisions rendues par la Cour après l’arrêt *Dunsmuir* ont expressément confirmé la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable lorsqu’un décideur administratif interprète sa loi constitutive ou des lois qui y sont étroitement liées (voir *Alberta Teachers’ Association*, par. 39-41). Ainsi que le juge Gascon l’a expliqué dans l’arrêt *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 46 :

Lorsque le Tribunal agit à l’intérieur de son champ d’expertise [. . .] la déférence s’impose (*Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467, par. 166-168; *Mowat*, par. 24). Dans *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30, 34 et 39, la Cour rappelle que, lors du contrôle judiciaire de la décision d’un tribunal administratif spécialisé qui interprète et applique sa loi constitutive, il y a lieu de présumer que la norme de contrôle est la décision raisonnable (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 55; *Front des artistes canadiens*

Canada, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197 (“NGC”), at para. 13; *Khosa*, at para. 25; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paras. 26 and 28; *Dunsmuir*, at para. 54).

[223] And in *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, [2016] 2 S.C.R. 293, the majority recognized:

The presumption of reasonableness is grounded in the legislature’s choice to give a specialized tribunal responsibility for administering the statutory provisions, and the expertise of the tribunal in so doing. Expertise arises from the specialization of functions of administrative tribunals like the Board which have a habitual familiarity with the legislative scheme they administer [E]xpertise is something that inheres in a tribunal itself as an institution: “. . . at an institutional level, adjudicators . . . can be presumed to hold relative expertise in the interpretation of the legislation that gives them their mandate, as well as related legislation that they might often encounter in the course of their functions.” [Citation omitted; para. 33.]

[224] The presumption of deference, therefore, operationalized the Court’s longstanding jurisprudential acceptance of the “specialized expertise” principle in a workable manner, continuing the deferential path Dickson J. first laid out in *C.U.P.E.*

[225] As for statutory rights of appeal, they continued to be seen as either an irrelevant factor in the standard of review analysis or one that yielded to specialized expertise. So firmly entrenched was this principle that in cases like *Bell Canada v. Bell Aliant Regional Communications*, [2009] 2 S.C.R. 764, *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, [2011] 1 S.C.R. 160, *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Utilities Commission)*, [2015] 3 S.C.R. 219, and *Canada (Attorney General) v. Igloo Vikski Inc.*, [2016] 2 S.C.R. 80, the Court applied the reasonableness standard without even referring to the presence of an appeal clause. When appeal clauses were discussed, the Court consistently confirmed that they did not oust the application of judicial review principles.

c. Musée des beaux-arts du Canada, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197 (« MBA »), par. 13; *Khosa*, par. 25; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26 et 28; *Dunsmuir*, par. 54).

[223] Dans l’arrêt *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, [2016] 2 R.C.S. 293, la majorité a reconnu ce qui suit :

La présomption d’application de la norme de la décision raisonnable repose sur le choix du législateur de confier à un tribunal administratif spécialisé la responsabilité d’appliquer les dispositions législatives, ainsi que sur l’expertise de ce tribunal en la matière. L’expertise découle de la spécialisation des fonctions des tribunaux administratifs qui, comme le Comité, appliquent un régime législatif qui leur est familier [. . .] C’est [. . .] quelque chose d’inhérent au tribunal administratif en tant qu’institution : « . . . sur le plan institutionnel, on peut présumer que les arbitres [. . .] possèdent une expertise relative dans l’interprétation de la loi dont ils tiennent leur mandat ainsi que des dispositions législatives connexes qu’ils sont souvent appelés à appliquer dans l’exercice de leurs fonctions. » [Référence omise; par. 33.]

[224] La présomption de déférence a par conséquent permis d’employer le principe de « l’expertise spécialisée » qui était reconnu depuis longtemps par la jurisprudence de notre Cour, confirmant ainsi le principe de la déférence dont le juge Dickson avait posé les jalons dans l’arrêt *S.C.F.P.*

[225] Pour ce qui est des droits d’appel conférés par la loi, ils ont continué d’être perçus comme un facteur non pertinent dans l’analyse de la norme de contrôle ou comme un facteur qui devait céder le pas à l’expertise spécialisée. Ce principe était si fermement ancré que, dans des arrêts comme *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, [2009] 2 R.C.S. 764, *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, [2011] 1 R.C.S. 160, *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Utilities Commission)*, [2015] 3 R.C.S. 219, et *Canada (Procureur général) c. Igloo Vikski Inc.*, [2016] 2 R.C.S. 80, la Cour a appliqué la norme de la décision raisonnable sans même mentionner l’existence d’une disposition conférant un droit d’appel. Et, lorsqu’elle a effectivement parlé des dispositions prévoyant un droit d’appel, la Cour a systématiquement confirmé qu’elles n’excluaient pas l’application des principes du contrôle judiciaire.

[226] In *Khosa*, Binnie J. explicitly endorsed *Pezim* and rejected “the idea that in the absence of express statutory language . . . a reviewing court is ‘to apply a correctness standard as it does in the regular appellate context’” (para. 26). This reasoning was followed in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, [2011] 3 S.C.R. 471 (“*Mowat*”), where the Court confirmed that “care should be taken not to conflate” judicial and appellate review (para. 30; see also para. 31). In *McLean*, decided two years after *Mowat*, the majority cited *Pezim* and other cases for the proposition that “general administrative law principles still apply” on a statutory appeal (see para. 21, fn. 2). Similarly, in *Mouvement laïque*, Gascon J. affirmed that

[w]here a court reviews a decision of a specialized administrative tribunal, the standard of review must be determined on the basis of administrative law principles. This is true regardless of whether the review is conducted in the context of an application for judicial review or of a statutory appeal . . . [para. 38]

[227] In *Edmonton East*, the Court considered — and again rejected — the argument that statutory appeals should form a new category of correctness review. As the majority noted, “recognizing issues arising on statutory appeals as a new category to which the correctness standard applies — as the Court of Appeal did in this case — would go against strong jurisprudence from this Court” (para. 28). Even the dissenting judges in *Edmonton East*, although of the view that the wording of the relevant statutory appeal clause and legislative scheme pointed to the correctness standard, nonetheless unequivocally stated that “a statutory right of appeal is not a new ‘category’ of correctness review” (para. 70).

[226] Dans l’arrêt *Khosa*, le juge Binnie a explicitement souscrit à l’arrêt *Pezim* et rejeté « la thèse selon laquelle il faut, en l’absence d’une disposition législative expresse ou nécessairement implicite, que la cour de révision “applique la norme de la décision correcte, comme elle le fait normalement en appel” » (par. 26). Ce raisonnement a été suivi dans l’arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, [2011] 3 R.C.S. 471 (« *Mowat* »), dans lequel la Cour a confirmé qu’« il faut se garder de [. . .] confondre » le contrôle judiciaire et l’appel (par. 30; voir également par. 31). Dans l’arrêt *McLean*, rendu deux ans après la décision *Mowat*, la majorité a cité l’arrêt *Pezim* et d’autres décisions à l’appui de la proposition suivant laquelle « les principes généraux de droit administratif s’appliquent tout de même » en cas d’appel prévu par la loi (voir par. 21, note en bas de page 2). De façon similaire, dans l’arrêt *Mouvement laïque*, le juge Gascon a affirmé que

[l]orsqu’une cour de justice contrôle la décision d’un tribunal administratif spécialisé, la norme d’intervention doit être déterminée en fonction des principes du droit administratif. C’est le cas lorsque le contrôle s’exerce par suite d’une demande de révision judiciaire, mais aussi lorsqu’il procède par voie d’appel prévu par une loi . . . [par. 38]

[227] Dans l’affaire *Edmonton East*, la Cour a examiné — et de nouveau rejeté — l’argument voulant que les appels prévus par la loi doivent constituer une nouvelle catégorie révisable selon la norme de la décision correcte. Selon la majorité, « il serait contraire à la jurisprudence bien établie de la Cour de considérer — comme l’a fait la Cour d’appel en l’espèce — que les questions se soulevant dans le cadre d’un appel prévu par la loi forment une nouvelle catégorie de questions à laquelle s’applique la norme de la décision correcte » (par. 28). Dans l’arrêt *Edmonton East*, même s’ils estimaient qu’il appert du libellé de la disposition législative prévoyant un droit d’appel et de l’économie de la loi que la norme applicable était celle de la décision correcte, les juges dissidents ont néanmoins déclaré sans équivoque qu’« un droit d’appel statuaire ne forme pas une nouvelle “catégorie” à laquelle s’applique la norme de la décision correcte » (par. 70).

[228] By the time these appeals were heard, contextual factors had practically disappeared from the standard of review analysis, replaced by a presumption of deference subject only to the correctness exceptions set out in *Dunsmuir* — which explicitly did *not* include statutory rights of appeal. In other words, the Court was well on its way to realizing *Dunsmuir*'s promise of a simplified analysis. Justice Gascon recognized as much last year in *Canadian Human Rights Commission*:

This contextual approach should be applied sparingly. As held by the majority of this Court in Alberta Teachers, it is inappropriate to “retreat to the application of a full standard of review analysis where it can be determined summarily” After all, the “contextual approach can generate uncertainty and endless litigation concerning the standard of review” (Capilano [Edmonton East], at para. 35). The presumption of reasonableness review and the identified categories will generally be sufficient to determine the applicable standard. In the exceptional cases where such a contextual analysis may be justified to rebut the presumption, it need not be a long and detailed one (Capilano [Edmonton East], at para. 34). Where it has been done or referred to in the past, the analysis has been limited to determinative factors that showed a clear legislative intent justifying the rebuttal of the presumption (see, e.g., Rogers, at para. 15; Tervita, at paras. 35-36; see also, Saguenay, at paras. 50-51). [Emphasis added; para. 46.]

[229] In sum, for four decades, our standard of review jurisprudence has been clear and unwavering about the foundational role of specialized expertise and the limited role of statutory rights of appeal. Where confusion persists, it concerns the relevance of the contextual factors in *Dunsmuir*, the meaning of “true questions of jurisdiction” and how best to conduct reasonableness review. That was the backdrop against which these appeals were heard and argued. But rather than ushering in a simplified next act, these appeals have been used to rewrite the

[228] Au moment où les présents pourvois ont été entendus, les facteurs contextuels avaient pratiquement disparu de l'analyse de la norme de contrôle pour être remplacés par une présomption de déférence, sous réserve seulement des exceptions relatives à l'application de la norme de la décision correcte énoncées dans l'arrêt *Dunsmuir* — qui *n'*incluaient explicitement *pas* les droits d'appel conférés par la loi. En d'autres termes, la Cour était en bonne voie de réaliser la promesse d'une analyse simplifiée qu'elle avait faite dans l'arrêt *Dunsmuir*. C'est bien ce qu'a reconnu le juge Gascon l'an dernier dans l'arrêt *Commission canadienne des droits de la personne* :

Cette approche contextuelle devrait être appliquée avec parcimonie. Comme l'ont déclaré les juges majoritaires de la Cour dans l'arrêt Alberta Teachers, il est inapproprié de « revenir à l'analyse exhaustive lorsqu'une démarche sommaire permet de déterminer la norme de contrôle » [. . .] En effet, le « recours à une analyse contextuelle peut être source d'incertitude et d'interminables litiges au sujet de la norme de contrôle applicable » (Capilano [Edmonton East], par. 35). La présomption d'application de la norme de la décision raisonnable et les catégories déjà énumérées suffiront généralement pour déterminer la norme de contrôle applicable. Dans les cas exceptionnels où il serait justifié de recourir à une analyse contextuelle pour repousser la présomption, celle-ci n'a pas à être longue et détaillée (Capilano [Edmonton East], par. 34). Dans les situations où tel était le cas, ou lorsqu'il en a été question par le passé, l'analyse ne portait que sur les facteurs déterminants qui révélaient une intention claire du législateur justifiant la réfutation de la présomption (voir, p. ex., Rogers, par. 15; Tervita, par. 35-36; voir également Saguenay, par. 50-51). [Italique ajouté; par. 46.]

[229] En somme, pendant quatre décennies, notre jurisprudence en matière de norme de contrôle a été claire et constante en ce qui concerne le rôle essentiel de l'expertise spécialisée et le rôle limité des droits d'appel conférés par la loi. La seule zone d'ombre qui subsiste a trait à la pertinence des facteurs contextuels énoncés dans l'arrêt *Dunsmuir*, au sens de l'expression « questions touchant vraiment à la compétence » et à la meilleure façon de procéder à un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. C'est dans ce contexte que les présents pourvois ont été entendus

whole script, reassigning to the courts the starring role Dicey ordained a century ago.

The Majority's Reasons

[230] The majority's framework rests on a flawed and incomplete conceptual account of judicial review, one that unjustifiably ignores the specialized expertise of administrative decision-makers. Although the majority uses language endorsing a "presumption of reasonableness review", this presumption now rests on a totally new understanding of legislative intent and the rule of law. By prohibiting any consideration of well-established foundations for deference, such as "expertise . . . institutional experience . . . proximity and responsiveness to stakeholders . . . prompt[ness], flexib[ility], and efficien[cy]; and . . . access to justice", the majority reads out the foundations of the modern understanding of legislative intent in administrative law.

[231] In particular, such an approach ignores the possibility that specialization and other advantages are embedded into the legislative choice to delegate particular subject matters to administrative decision-makers. Giving proper effect to the legislature's choice to "delegate authority" to an administrative decision-maker requires understanding the *advantages* that the decision-maker may enjoy in exercising its mandate (*Dunsmuir*, at para. 49). As Iacobucci J. observed in *Southam*:

Presumably if Parliament entrusts a certain matter to a tribunal and not (initially at least) to the courts, *it is because the tribunal enjoys some advantage that judges do not*. For that reason alone, review of the decision of a tribunal should often be on a standard more deferential than correctness. [Emphasis added; para. 55.]

et plaidés. Mais au lieu d'ajouter une nouvelle scène simplifiée au film, les présents pourvois ont servi de prétexte pour récrire tout le scénario et réattribuer aux cours judiciaires le rôle principal que Dicey leur avait confié il y a un siècle.

Les motifs de la majorité

[230] Le cadre établi par la majorité repose sur une conception du contrôle judiciaire qui est à la fois erronée et incomplète et qui néglige sans raison valable l'expertise spécialisée des décideurs administratifs. Bien que la majorité emploie des termes cautionnant une « présomption d'application de la norme de la décision raisonnable », cette présomption repose maintenant sur une compréhension totalement nouvelle de l'intention du législateur et de la primauté du droit. En interdisant toute prise en compte des postulats pourtant bien établis du principe de la déférence, comme « [l']expertise [. . .] l'expérience institutionnelle [. . .] la proximité des décideurs et des intervenants ainsi que la réceptivité de ces derniers [. . .] la rapidité, la souplesse et l'efficacité et [. . .] l'accès à la justice », la majorité fait fi des fondements de la conception moderne de l'intention du législateur en droit administratif.

[231] En particulier, cette approche ne tient pas compte de la possibilité que la spécialisation fasse partie intégrante, avec d'autres avantages, du choix du législateur de déléguer certaines questions à des décideurs administratifs. Pour donner l'effet voulu à la volonté du législateur de « déléguer des pouvoirs » aux décideurs administratifs, il faut comprendre les *avantages* que peut comporter l'exercice, par ces décideurs, de leur mandat (*Dunsmuir*, par. 49). Comme le juge Iacobucci l'a fait observer dans l'arrêt *Southam* :

Si le Parlement confie l'examen de certaines questions à un tribunal administratif plutôt qu'aux tribunaux ordinaires (du moins en première instance), *il est permis de présumer que c'est parce que le tribunal administratif apporte un certain avantage que les juges ne sont pas en mesure d'offrir*. Pour cette seule raison, le contrôle des décisions d'un tribunal administratif doit souvent se faire non pas en regard de la norme de la décision correcte, mais en fonction d'une norme exigeant de faire montre de retenue. [Italiques ajoutés; par. 55.]

[232] Chief among those advantages are the institutional expertise and specialization inherent to administering a particular mandate on a daily basis. Those appointed to administrative tribunals are often chosen precisely because their backgrounds and experience align with their mandate (Van Harten et al., at p. 15; Régimbald, at p. 463). Some administrative schemes explicitly require a degree of expertise from new members as a condition of appointment (*Edmonton East*, at para. 33; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at para. 29; Régimbald, at p. 462). As institutions, administrative bodies also benefit from specialization as they develop “habitual familiarity with the legislative scheme they administer” (*Edmonton East*, at para. 33) and “grapp[le] with issues on a repeated basis” (*Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, at para. 53). Specialization and expertise are further enhanced by continuing education and through meetings of the membership of an administrative body to discuss policies and best practices (Finn Makela, “Acquired Expertise of Administrative Tribunals and the Standard of Judicial Review: The Case of Grievance Arbitrators and Human Rights Law” (2013), 17 *C.L.E.L.J.* 345, at p. 349). In addition, the blended membership of some tribunals fosters special institutional competence in resolving “polycentric” disputes (*Pushpanathan*, at para. 36; *Dr. Q*, at paras. 29-30; *Pezim*, at pp. 591-92 and 596).

[233] All this equips administrative decision-makers to tackle questions of law arising from their mandates. In interpreting their enabling statutes, for example, administrative actors may have a particularly astute appreciation for the on-the-ground consequences of particular legal interpretations; of statutory context; of the purposes that a provision or legislative scheme are meant to serve; and of specialized terminology used in their administrative setting. Coupled with this Court’s acknowledgment that legislative provisions often admit of multiple reasonable interpretations, the advantages

[232] Parmi ces avantages, mentionnons au premier chef l’expertise institutionnelle et la spécialisation inhérentes à l’exécution quotidienne d’un mandat particulier. Les personnes nommées pour siéger à des tribunaux administratifs sont souvent choisies précisément parce que leurs antécédents et leur expérience cadrent avec le mandat qu’elles sont appelées à remplir (Van Harten et autres, p. 15; Régimbald, p. 463). Certains régimes administratifs assujettissent précisément la nomination de nouveaux membres à la possession par ceux-ci d’un certain degré d’expertise (*Edmonton East*, par. 33; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 29; Régimbald, p. 462). En tant qu’institutions, les organismes administratifs ont l’avantage de se spécialiser au fur et à mesure qu’ils sont appelés à appliquer « un régime législatif qui leur est familier » (*Edmonton East*, par. 33) et qu’ils « se prononce[nt] sur des questions de façon répétée » (*Parry Sound (District), Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, par. 53). La spécialisation et l’expertise sont encore renforcées par la formation continue et par des réunions où les membres des organismes administratifs discutent de politiques et de pratiques exemplaires (Finn Makela, « Acquired Expertise of Administrative Tribunals and the Standard of Judicial Review : The Case of Grievance Arbitrators and Human Rights Law » (2013), 17 *C.L.E.L.J.* 345, p. 349). En outre, la composition mixte de certains tribunaux administratifs favorise le développement d’une compétence institutionnelle particulière pour régler les différends « polycentriques » (*Pushpanathan*, par. 36; *Dr. Q*, par. 29-30; *Pezim*, p. 591-592 et 596).

[233] Les décideurs administratifs sont ainsi outillés pour s’attaquer aux questions de droit relevant de leur mandat. Lorsqu’ils interprètent leur loi habilitante, par exemple, les acteurs administratifs sont particulièrement bien placés pour saisir avec justesse les conséquences concrètes d’interprétations juridiques particulières, le contexte législatif, les objectifs qu’une disposition ou un régime législatifs sont censés viser et la terminologie spécialisée employée dans leur domaine administratif. Lorsqu’on y ajoute la reconnaissance par notre Cour du fait que les dispositions législatives se prêtent souvent

stemming from specialization and expertise provide a robust foundation for deference to administrative decision-makers on legal questions within their mandate (*C.U.P.E.*, at p. 236; *McLean*, at para. 37). As Professor H. W. Arthurs said:

There is no reason to believe that a judge who reads a particular regulatory statute once in his life, perhaps in worst-case circumstances, can read it with greater fidelity to legislative purpose than an administrator who is sworn to uphold that purpose, who strives to do so daily, and is well-aware of the effect upon the purpose of the various alternate interpretations. There is no reason to believe that a legally-trained judge is better qualified to determine the existence or sufficiency or appropriateness of evidence on a given point than a trained economist or engineer, an arbitrator selected by the parties, or simply an experienced tribunal member who decides such cases day in and day out. There is no reason to believe that a judge whose entire professional life has been spent dealing with disputes one by one should possess an aptitude for issues which arise often because an administrative system dealing with cases in volume has been designed to strike an appropriate balance between efficiency and effective rights of participation.

(“Protection against Judicial Review” (1983), 43 *R. du B.* 277, at p. 289)

[234] Judges of this Court have endorsed both this passage and the broader proposition that specialization and expertise justify the deference owed to administrative decision-makers (*National Corn Growers*, at p. 1343, per Wilson J., concurring). As early as *C.U.P.E.*, Dickson J. fused expertise and legislative intent by explaining that an administrative body’s specialized expertise can be essential to achieving the purposes of a statutory scheme:

The Act calls for a delicate balance between the need to maintain public services, and the need to maintain collective bargaining. Considerable sensitivity and unique

à de multiples interprétations raisonnables, les avantages conférés par la spécialisation et l’expertise constituent une raison convaincante de faire preuve de déférence envers les décideurs administratifs sur les questions juridiques relevant de leur mandat (*S.C.F.P.*, p. 236; *McLean*, par. 37). Ainsi que l’a dit le professeur H. W. Arthurs :

[TRADUCTION] Il n’y a aucune raison de croire que le juge appelé une seule fois dans sa vie à interpréter une loi de nature réglementaire — peut-être dans des conditions très peu enviables — soit en mesure de l’interpréter en respectant davantage l’objet de la loi que ne le ferait l’administrateur qui s’est engagé à faire respecter cet objet, qui s’efforce chaque jour de le faire et qui est bien conscient de l’effet qu’auront sur la réalisation de l’objet les différentes interprétations possibles. Il n’y a aucune raison de croire qu’un juge ayant une formation juridique est mieux qualifié pour décider de l’existence d’éléments de preuve se rapportant à un point donné ou pour se prononcer sur leur caractère suffisant ou leur pertinence que ne l’est l’économiste ou l’ingénieur de formation, l’arbitre choisi par les parties ou simplement le membre expérimenté d’un tribunal administratif appelé à trancher quotidiennement de tels cas. Il n’y a aucune raison de croire qu’un juge ayant consacré toute sa carrière à régler un seul litige à la fois possède une aptitude à trancher des questions qui, souvent, naissent du fait qu’un organisme administratif qui traite des affaires en grand nombre est conçu pour d’établir un juste équilibre entre l’efficacité et les droits effectifs de participation.

(« Protection against Judicial Review » (1983), 43 *R. du B.* 277, p. 289)

[234] Des juges de notre Cour ont souscrit à ce passage, ainsi qu’à l’idée plus générale suivant laquelle la spécialisation et l’expertise justifient la déférence due aux décideurs administratifs (*National Corn Growers*, p. 1343, motifs concordants de la juge Wilson). Déjà dans l’arrêt *S.C.F.P.*, le juge Dickson fusionnait l’expertise et l’intention du législateur en expliquant que l’expertise spécialisée d’un organisme administratif pouvait s’avérer essentielle à la réalisation des objectifs du régime législatif en cause :

Cette loi établit un équilibre délicat entre le besoin de maintenir des services publics et le besoin de préserver la négociation collective. Pour atteindre ce double but,

expertise on the part of Board members is all the more required if the twin purposes of the legislation are to be met. [p. 236]

[235] Over time, specialized expertise would become the core rationale for deferring to administrative decision-makers (*Bradco Construction*, at p. 335; *Southam*, at para. 50; Audrey Macklin, “Standard of Review: Back to the Future?”, in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context* (3rd ed. 2018), 381, at pp. 397-98). Post-*Dunsmuir*, the Court has been steadfast in confirming the central role of specialization and expertise, affirming their connection to legislative intent, and recognizing that they give administrative decision-makers the “interpretative upper hand” on questions of law (*McLean*, at para. 40; see also *Conway*, at para. 53; *Mowat*, at para. 30; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, [2011] 3 S.C.R. 708, at para. 13; *Doré v. Barreau du Québec*, [2012] 1 S.C.R. 395, at para. 35; *Mouvement laïque*, at para. 46; *Khosa*, at para. 25; *Edmonton East*, at para. 33).

[236] Although the majority’s approach extolls respect for the legislature’s “institutional design choices”, it accords no weight to the institutional advantages of specialization and expertise that administrative decision-makers possess in resolving questions of law. In so doing, the majority disregards the historically accepted reason *why* the legislature intended to delegate authority to an administrative actor.

[237] Nor are we persuaded by the majority’s claim that “if administrative decision makers are understood to possess specialized expertise on all questions that come before them, the concept of expertise ceases to assist a reviewing court in attempting to distinguish questions for which applying the reasonableness standard is appropriate from those for which it is not”. Here, the majority sets up a false choice: expertise must either be assessed on a case-by-case basis or play no role at all in a theory of judicial review.

les membres de la Commission doivent donc faire preuve d’une grande sensibilité à ces questions et d’une habileté unique. [p. 236]

[235] Avec le temps, l’expertise spécialisée est devenue la principale raison invoquée pour justifier la déférence envers les décideurs administratifs (*Bradco Construction*, p. 335; *Southam*, par. 50; Audrey Macklin, « Standard of Review : Back to the Future? » dans Colleen M. Flood et Lorne Sossin, dir., *Administrative Law in Context* (3^e éd. 2018), 381, p. 397-398). Depuis l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour n’a cessé de confirmer le rôle central que jouent la spécialisation et l’expertise, de confirmer le lien entre celles-ci et l’intention du législateur et de reconnaître qu’elles confèrent aux décideurs administratifs un « privilège en matière d’interprétation » sur les questions de droit (*McLean*, par. 40; voir également *Conway*, par. 53; *Mowat*, par. 30; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 13; *Doré c. Barreau du Québec*, [2012] 1 R.C.S. 395, par. 35; *Mouvement laïque*, par. 46; *Khosa*, par. 25; *Edmonton East*, par. 33).

[236] Même si l’approche préconisée par la majorité prône le respect des « choix d’organisation institutionnelle » du législateur, elle n’accorde aucun poids aux avantages institutionnels que possèdent les décideurs administratifs du fait de leur spécialisation et de leur expertise lorsqu’il s’agit de trancher des questions de droit. Ce faisant, la majorité ne tient pas compte de la raison historiquement reconnue *pour laquelle* le législateur souhaitait déléguer des pouvoirs à des acteurs administratifs.

[237] Nous ne sommes pas non plus convaincues par l’affirmation des juges majoritaires suivant laquelle « s’il est tenu pour acquis que le décideur administratif possède une expertise spécialisée en ce qui concerne l’ensemble des questions dont il est saisi, la notion d’expertise ne permet plus à la cour de révision de distinguer les questions auxquelles il y a lieu d’appliquer la norme de la décision raisonnable de celles auxquelles il n’y a pas lieu de l’appliquer ». En l’espèce, la majorité propose un faux dilemme : soit l’expertise doit être évaluée au cas par cas, soit elle ne joue aucun rôle dans la théorie du contrôle judiciaire.

[238] We disagree. While not every decision-maker necessarily has expertise on every issue raised in an administrative proceeding, reviewing courts do not engage in an individualized, case-by-case assessment of specialization and expertise. The theory of deference is based not only on the legislative choice to delegate decisions, but also on institutional expertise and on “the reality that . . . those working day to day in the implementation of frequently complex administrative schemes have or will develop a considerable degree of expertise or field sensitivity to the imperatives and nuances of the legislative regime” (*Khosa*, at para. 25; see also *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, [2011] 3 S.C.R. 616, at para. 53; *Edmonton East*, at para. 33).

[239] The exclusion of expertise, specialization and other institutional advantages from the majority’s standard of review framework is not merely a theoretical concern. The removal of the current “conceptual basis” for deference opens the gates to expanded correctness review. The majority’s “presumption” of deference will yield all too easily to justifications for a correctness-oriented framework.

[240] In the majority’s framework, deference gives way whenever the “rule of law” demands it. The majority’s approach to the rule of law, however, flows from a court-centric conception of the rule of law rooted in Dicey’s 19th century philosophy.

[241] The rule of law is not the rule of courts. A pluralist conception of the rule of law recognizes that courts are not the exclusive guardians of law, and that others in the justice arena have shared responsibility for its development, including administrative decision-makers. *Dunsmuir* embraced this more inclusive view of the rule of law by acknowledging that the “court-centric conception of the rule of law” had to be “reined in by acknowledging that the courts do not have a monopoly on deciding all questions

[238] Nous sommes en désaccord. Bien que les décideurs ne possèdent pas tous nécessairement une expertise sur chacune des questions soulevées dans une procédure administrative, les cours de révision ne procèdent pas à une évaluation individualisée, au cas par cas, de la spécialisation et de l’expertise. La théorie de la déférence repose non seulement sur le choix du législateur de déléguer certaines décisions, mais aussi sur l’expertise institutionnelle et sur le fait que « les personnes qui se consacrent quotidiennement à l’application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité à l’égard des impératifs et des subtilités des régimes législatifs en cause » (*Khosa*, par. 25; voir également *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, [2011] 3 R.C.S. 616, par. 53; *Edmonton East*, par. 33).

[239] L’évacuation, par les juges majoritaires, de l’expertise, de la spécialisation et d’autres avantages institutionnels de leur cadre d’analyse ne pose pas problème seulement sur le plan théorique. La suppression du « fondement conceptuel » qui justifie actuellement la déférence ouvre les portes à un contrôle judiciaire élargi fondé sur la norme de la décision correcte. La « présomption » de déférence de la majorité ne s’inclinera que trop facilement devant les raisons invoquées pour justifier un cadre axé sur la norme de la décision correcte.

[240] Selon le cadre proposé par la majorité, la déférence est éclipsée chaque fois que la « primauté du droit » l’exige. La façon dont la majorité conçoit la primauté du droit découle toutefois d’une conception judiciarisée de celle-ci dont les origines remontent au XIX^e siècle, plus précisément aux théories de Dicey.

[241] La primauté du droit n’est pas la primauté des cours. Une conception pluraliste de la primauté du droit reconnaît que les cours ne sont pas les gardiens exclusifs du droit et que d’autres acteurs dans l’arène de la justice — dont les décideurs administratifs — ont également la responsabilité de l’élaborer. L’arrêt *Dunsmuir* a adhéré à cette vision plus inclusive de la primauté du droit en reconnaissant qu’il fallait « temp[érer] la conception judiciarisée de la primauté du droit [. . .] par la reconnaissance du fait

of law” (para. 30). As discussed in *Dunsmuir*, the rule of law is understood as meaning that administrative decision-makers make legal determinations within their mandate, and not that only judges decide questions of law with an unrestricted license to substitute their opinions for those of administrative actors through correctness review (see McLachlin, *Administrative Tribunals and the Courts: An Evolutionary Relationship*; The Hon. Thomas A. Cromwell, “What I Think I’ve Learned About Administrative Law” (2017), 30 *C.J.A.L.P.* 307, at p. 308; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Ltd.*, [2016] 1 S.C.R. 770, at para. 31, per Abella J.).

[242] Moreover, central to any definition of the rule of law is access to a fair and efficient dispute resolution process, capable of dispensing timely justice (*Hryniak v. Mauldin*, [2014] 1 S.C.R. 87, at para. 1). This is an important objective for all litigants, from the sophisticated consumers of administrative justice, to, most significantly, the particularly vulnerable ones (Angus Grant and Lorne Sossin, “Fairness in Context: Achieving Fairness Through Access to Administrative Justice”, in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context* (3rd ed. 2018), 341, at p. 342). For this reason, access to justice is at the heart of the legislative choice to establish a robust system of administrative law (Grant and Sossin, at pp. 342 and 369-70; Van Harten, et al., at p. 17; Régimbald, at pp. 2-3; McLachlin, *Administrative Tribunals and the Courts: An Evolutionary Relationship*). As Morissette J.A. has observed:

... the aims of administrative law ... generally gravitate towards promoting access to justice. The means contemplated are costless or inexpensive, simple and expeditious procedures, expertise of the decision-makers, coherence of reasons, consistency of results and finality of decisions.

(Yves-Marie Morissette, “What is a ‘reasonable decision’?” (2018), 31 *C.J.A.L.P.* 225, at p. 236)

que les cours de justice n’ont pas le pouvoir exclusif de statuer sur toutes les questions de droit » (par. 30). Comme la Cour l’a expliqué dans l’arrêt *Dunsmuir*, la primauté du droit signifie que les décideurs administratifs prennent des décisions juridiques dans le cadre de leur mandat et non que seuls les juges peuvent trancher des questions de droit et ont carte blanche pour substituer leur opinion à celle des acteurs administratifs par le biais d’un contrôle selon la norme de la décision correcte (voir McLachlin, « Tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires : une relation en évolution »; l’hon. Thomas A. Cromwell, « What I Think I’ve Learned About Administrative Law » (2017), 30 *R.C.D.A.P.* 307, p. 308; *Wilson c. Énergie atomique Canada Ltée.*, [2016] 1 R.C.S. 770, par. 31, la juge Abella).

[242] De plus, un des aspects essentiels de toute définition de la primauté du droit est l’accès équitable et efficace à un mécanisme de règlement des différends propre à rendre justice en temps opportun (*Hryniak c. Mauldin*, [2014] 1 R.C.S. 87, par. 1). Il s’agit d’un objectif important pour tous les justiciables, des consommateurs avertis de la justice administrative jusqu’aux citoyens les plus vulnérables — et de manière plus significative pour ces derniers (Angus Grand et Lorne Sossin, « Fairness in Context : Achieving Fairness Through Access to Administrative Justice », dans Colleen M. Flood et Lorne Sossin, dir., *Administrative Law in Context* (3^e éd. 2018), 341, p. 342). Pour cette raison, l’accès à la justice est au cœur du choix du législateur d’instaurer un système de droit administratif solide (Grant et Sossin, p. 342 et 369-370; Van Harten et autres, *Administrative Law*, p. 17; Régimbald, p. 2-3; McLachlin, *Administrative Tribunals and the Courts : An Evolutionary Relationship*). Comme le juge d’appel Morissette l’a fait observer :

[TRADUCTION] ... les objectifs du droit administratif [...] sont en règle générale axés sur la promotion de l’accès à la justice. Parmi les moyens envisagés, mentionnons les mesures peu coûteuses, simples et expéditives, l’expertise des décideurs, la cohérence des motifs, l’uniformité des résultats et le caractère définitif des décisions.

(Yves-Marie Morissette, « What is a “reasonable decision”?» (2018), 31 *R.C.D.A.P.* 225, p. 236)

[243] These goals are compromised when a narrow conception of the “rule of law” is invoked to impose judicial hegemony over administrative decision-makers. Doing so perverts the purpose of establishing a parallel system of administrative justice, and adds unnecessary expense and complexity for the public.

[244] The majority even calls for a reformulation of the “questions of central importance” category from *Dunsmuir* and permits courts to substitute their opinions for administrative decision-makers on “questions of central importance to the legal system as a whole”, even if those questions fall squarely within the mandate and expertise of the administrative decision-maker. As noted in *Canadian Human Rights Commission*, correctness review was permitted only for questions “of central importance to the legal system *and* outside the specialized expertise of the adjudicator” (para. 28 (emphasis in original)). Broadening this category from its original characterization unduly expands the issues available for judicial substitution. Issues of discrimination, labour rights, and economic regulation of the securities markets (among many others) theoretically raise questions of vital importance for Canada and its legal system. But by ignoring administrative decision-makers’ expertise on these matters, this category will inevitably provide more “room . . . for both mistakes and manipulation” (Andrew Green, “Can There Be Too Much Context in Administrative Law? Setting the Standard of Review in Canadian Administrative Law” (2014), 47 *U.B.C. L. Rev.* 443, at p. 483). We would leave *Dunsmuir*’s description of this category undisturbed.¹

[245] We also disagree with the majority’s reformulation of “legislative intent” to include, for the first time, an invitation for courts to apply correctness

¹ Other than one of the two *amici*, no one asked us to modify this category.

[243] Ces objectifs sont compromis lorsqu’on invoque une conception étroite de la « primauté du droit » pour imposer l’hégémonie judiciaire aux décideurs administratifs. Ce faisant, on pervertit l’objectif d’établir un système parallèle de justice administrative et on augmente inutilement les coûts et la complexité pour le public.

[244] Les juges majoritaires vont même jusqu’à réclamer une reformulation de la catégorie des « questions d’importance capitale » tirée de l’arrêt *Dunsmuir* qui permettrait aux cours de substituer leur opinion à celle des décideurs administratifs sur des questions qui sont « d’importance capitale pour le système juridique dans son ensemble », même si ces questions relèvent nettement du mandat et de l’expertise du décideur administratif. Tel que la Cour l’a signalé dans *Commission canadienne des droits de la personne*, le contrôle selon la norme de la décision correcte n’était permis que pour les questions « d’importance capitale pour le système juridique *et* qui échappent au domaine d’expertise de l’arbitre » (par. 28 (en italique dans l’original)). Étendre cette catégorie par rapport à son acception initiale a pour conséquence d’étendre indûment les questions pour lesquelles les cours peuvent substituer leur propre opinion à celle des décideurs administratifs. En théorie, les enjeux de discrimination, de droits des travailleurs et de réglementation économique des marchés des valeurs mobilières (pour n’en mentionner que quelques-uns) soulèvent des questions qui revêtent une importance vitale pour le Canada et son système juridique. Mais en ignorant l’expertise des décideurs administratifs sur les questions susmentionnées, cette catégorie fera inmanquablement augmenter le [TRADUCTION] « risque d’erreurs et de manipulation » (Andrew Green, « Can There Be Too Much Context in Administrative Law? Setting the Standard of Review in Canadian Administrative Law » (2014), 47 *U.B.C. L. Rev.* 443, p. 483). Nous estimons qu’il n’y a pas lieu de modifier la définition de cette catégorie proposée dans l’arrêt *Dunsmuir*¹.

[245] Nous sommes également en désaccord avec la reformulation de la notion de « l’intention du législateur » proposée par la majorité, qui invite pour

¹ À part l’un des deux *amici curiae*, personne ne nous a demandé de modifier cette catégorie.

review to legal questions whenever an administrative scheme includes a right of appeal. We do not see how appeal rights represent a “different institutional structure” that requires a more searching form of review. The mere fact that a statute contemplates a reviewing role for a court says nothing about the *degree of deference* required in the review process. Rights of appeal reflect different choices by different legislatures to permit review for different reasons, on issues of fact, law, mixed fact and law, and discretion, among others. Providing parties with a right of appeal can serve several purposes entirely unrelated to the standard of review, including outlining: where the appeal will take place (sometimes, at a different reviewing court than in the routes provided for judicial review); who is eligible to take part; when materials must be filed; how materials must be presented; the reviewing court’s powers on appeal; any leave requirements; and the grounds on which the parties may appeal (among other things). By providing this type of structure and guidance, statutory appeal provisions may allow legislatures to promote efficiency and access to justice, in a way that exclusive reliance on the judicial review procedure would not have.

[246] In reality, the majority’s position on statutory appeal rights, although couched in language about “giv[ing] effect to the legislature’s institutional design choices”, hinges almost entirely on a textualist argument: the presence of the word “appeal” indicates a legislative intent that courts apply the same standards of review found in civil appellate jurisprudence.

[247] The majority’s reliance on the “presumption of consistent expression” in relation to the single word “appeal” is misplaced and disregards long-accepted institutional distinctions between how

la première fois les cours de révision à appliquer la norme de contrôle de la décision correcte à des questions de droit lorsqu’un régime administratif prévoit un droit d’appel. Nous ne voyons pas en quoi l’existence de droits d’appel crée un « régime institutionnel différent » qui commanderait un contrôle plus fouillé. Le simple fait qu’une loi envisage la possibilité pour une cour de justice d’exercer un contrôle ne permet pas de tirer de conclusions quant au *degré de déférence* requis lors du contrôle en question. Les droits d’appel reflètent les divers choix faits par diverses législatures pour permettre le contrôle judiciaire, pour diverses raisons, notamment le contrôle des questions de fait, des questions de droit, des questions mixtes de fait et de droit et de la façon dont a été exercé un pouvoir discrétionnaire. Le fait d’accorder aux parties un droit d’appel peut servir plusieurs fins totalement étrangères à la norme de contrôle, notamment préciser quelle cour sera saisie de l’appel (parfois, il peut s’agir d’une cour de révision différente de celle habituellement chargée de statuer sur les demandes de contrôle judiciaire), qui est admissible, quand les documents doivent être déposés, sous quelle forme ils doivent être présentés, les pouvoirs de la cour de révision en appel, les exigences à respecter pour obtenir l’autorisation d’interjeter appel et les moyens d’appel dont les parties peuvent se prévaloir. En prévoyant ce type de structure et de balises, les dispositions législatives en matière d’appel permettent aux législatures de promouvoir l’efficacité et l’accès à la justice d’une manière qui n’aurait pas été possible si l’on s’en était remis exclusivement au contrôle judiciaire.

[246] En réalité, même si, au chapitre des droits d’appel conférés par la loi, la majorité évoque le « respec[t] [des] choix d’organisation institutionnelle du législateur », sa position repose presque exclusivement sur un argument textuel suivant lequel la présence du mot « appel » indique que le législateur voulait que les cours de révision appliquent les mêmes normes de contrôle que celles que les cours d’appel appliquent dans leurs arrêts en matière civile.

[247] Le fait que la majorité invoque la « présomption d’uniformité d’expression » en se fondant uniquement sur le mot « appel » est malavisé et néglige les distinctions institutionnelles qui sont reconnues

courts and administrative decision-makers function. The language in each setting is different; the mandates are different; the policy bases are different. The idea that *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, must be inflexibly applied to every right of “appeal” within a statute — with no regard for the broader purposes of the statutory scheme or the practical implications of greater judicial involvement within it — is entirely unsupported by our jurisprudence.

[248] In addition, the majority’s claim that legislatures “d[o] not speak in vain” is irreconcilable with its treatment of privative clauses, which play no role in its standard of review framework. If, as the majority claims, Parliament’s decision to provide appeal routes must influence the standard of review analysis, there is no principled reason why Parliament’s decision via privative clauses to *prohibit* appeals should not be given comparable effect.²

[249] In any event, legislatures in this country have known for at least 25 years since *Pezim* that this Court has not treated statutory rights of appeal as a determinative reflection of legislative intent regarding the standard of review (*Pezim*, at p. 590). Against this reality, the continued use by legislatures of the term “appeal” cannot be imbued with the intent that the majority retroactively ascribes to it; doing so is inconsistent with the principle that legislatures are presumed to enact legislation in compliance with existing common law rules (Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (3rd ed. 2016), at p. 315).

² The “constitutional concerns” cited by the majority are no answer to this dilemma — nothing in *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, prevents privative clauses from influencing the *standard* of review, as they did for years under the pragmatic and functional approach and in *C.U.P.E.* (David Dyzenhaus, “Dignity in Administrative Law: Judicial Deference in a Culture of Justification” (2012), 17 *Rev. Const. Stud.* 87, at p. 103; David Mullan, “Unresolved Issues on Standard of Review in Canadian Judicial Review of Administrative Action – The Top Fifteen!” (2013), 42 *Adv. Q.* 1, at p. 21).

depuis longtemps en ce qui concerne le mode de fonctionnement des cours et des décideurs administratifs. Les mots employés dans chaque contexte sont différents, les mandats sont différents et les considérations de principe sont différentes. L’idée selon laquelle il faut appliquer de façon inflexible l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, à tous les droits d’« appel » accordés par une loi sans égard aux objectifs plus larges du régime législatif ou aux conséquences pratiques d’une plus grande intervention judiciaire dans ce régime ne trouve aucun appui dans notre jurisprudence.

[248] De plus, l’affirmation de la majorité suivant laquelle le législateur « ne parle pas pour ne rien dire » est inconciliable avec son interprétation des clauses privatives, qui ne jouent aucun rôle dans son cadre d’analyse de la norme de contrôle. Si, comme la majorité le prétend, le choix du Parlement de conférer des droits d’appel doit influencer l’analyse de la norme de contrôle, il n’y a aucune raison de principe pour laquelle la décision du Parlement d’*interdire* les appels au moyen de clauses privatives ne devrait pas avoir d’effet comparable².

[249] En tout état de cause, les législatures canadiennes savent depuis au moins 25 ans, depuis l’arrêt *Pezim*, que notre Cour ne considère pas les droits d’appel accordés par une loi comme une expression déterminante de l’intention du législateur en ce qui concerne la norme de contrôle applicable (*Pezim*, p. 590). Face à cette réalité, l’emploi systématique du terme « appel » par les législatures ne saurait s’expliquer par l’intention que la majorité lui prête rétroactivement; cette façon de procéder est incompatible avec le principe suivant lequel les législatures sont présumées adopter des lois conformément aux règles de common law existantes (Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (3^e éd. 2016), p. 315).

² Les « préoccupations constitutionnelles » citées par la majorité ne constituent pas une solution à ce dilemme : rien dans l’arrêt *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220, n’empêche les clauses privatives d’influencer la *norme* de contrôle, comme c’était le cas pendant des années selon l’analyse pragmatique et fonctionnelle, ainsi que dans l’arrêt *S.C.F.P.* (David Dyzenhaus, « Dignity in Administrative Law : Judicial Deference in a Culture of Justification » (2012), 17 *R. études const.* 87, p. 103; David Mullan, « Unresolved Issues on Standard of Review in Canadian Judicial Review of Administrative Action — the Top Fifteen! » (2013), 42 *Adv. Q.* 1, p. 21).

[250] Those legislatures, moreover, understood from our jurisprudence that this Court was committed to respecting *standards* of review that were statutorily prescribed, as British Columbia alone has done.³ We agree with the Attorney General of Canada's position in the companion appeals of *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, [2019] 4 S.C.R. 845, that, absent exceptional circumstances, the existence of a statutory right of appeal does not displace the presumption that the standard of reasonableness applies.⁴ The majority, however, has inexplicably chosen the template proposed by the *amici*,⁵ recommending a sweeping overhaul of our approach to legislative intent and to the determination of the standard of review.

[251] The result reached by the majority means that hundreds of administrative decision-makers subject to different kinds of statutory rights of appeal — some in highly specialized fields, such as broadcasting, securities regulation and international trade — will now be subject to an irrebuttable presumption of correctness review. This has the potential to cause a stampede of litigation. Reviewing courts will have license to freely revisit legal questions on matters squarely within the expertise of administrative decision-makers, even if they are of no broader consequence outside of their administrative regimes. Even if specialized decision-makers provide reasonable interpretations of highly technical statutes with which they work daily, even if they provide internally consistent interpretations

[250] Ces législatures ont d'ailleurs compris, à la lumière de notre jurisprudence, que notre Cour s'était engagée à respecter les *normes* de contrôle prescrites par la loi, un choix législatif qui n'a été exercé que par la Colombie-Britannique³. Nous souscrivons à la position du procureur général du Canada dans les pourvois connexes *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, [2019] 4 R.C.S. 845, selon laquelle, sauf en présence de circonstances exceptionnelles, un droit d'appel conféré par la loi n'écarter pas la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable⁴. La majorité a toutefois retenu, pour une raison inconnue, le modèle proposé par les *amici curiae*⁵, qui recommandent une refonte complète de notre vision de l'intention du législateur et de la manière dont nous déterminons la norme de contrôle applicable.

[251] Le résultat auquel arrive la majorité signifie que des centaines de décideurs administratifs soumis à différents types de droit d'appel conférés par la loi — certains dans des domaines hautement spécialisés comme la radiodiffusion, la réglementation des valeurs mobilières et le commerce international — seront désormais assujettis à une présomption irréfragable d'application de la norme de la décision correcte. Cela risque de provoquer une avalanche de litiges. Il sera désormais loisible aux cours de révision de réexaminer à leur guise des questions de droit portant sur des enjeux qui relèvent carrément de l'expertise des décideurs administratifs, même si leurs conséquences ne débordent pas le cadre du régime administratif de ces décideurs. Même si les

³ See *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45. Quebec's recent attempt to introduce such legislation is another example of a legislature which understood that it was free to set standards of review, and that the mere articulation of a right of appeal did not dictate what those standards would be: see Bill 32, *An Act mainly to promote the efficiency of penal justice and to establish the terms governing the intervention of the Court of Québec with respect to applications for appeal*, 1st Sess., 42nd Leg., 2019.

⁴ The notion that legislative intent finds determinative expression in statutory rights of appeal found no support in the submissions of four of the five attorneys general who appeared before us.

⁵ Even the *amici* did not go so far as to say that *all* appeal clauses were indicative of a legislative intent for courts to substitute their views on questions of law.

³ Voir l'*Administrative Tribunal Act*, S.B.C. 2004, c. 45. La tentative récente du Québec d'adopter une loi semblable est un autre exemple d'une législature qui a compris qu'elle était libre d'établir des normes de contrôle et que la simple existence d'un droit d'appel ne dictait pas la nature des normes en question. Voir le projet de loi 32, *Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*, 42^e lég., 1^{re} sess., 2019.

⁴ L'idée selon laquelle la volonté du législateur trouve son expression la plus éloquente dans les droits d'appel prévus par une loi ne trouve appui dans aucune des observations formulées par quatre des cinq procureurs généraux qui ont comparu devant nous.

⁵ Même les *amici curiae* ne sont pas allés jusqu'à affirmer que *toutes* les dispositions créant un droit d'appel témoignaient de l'intention du législateur de permettre aux cours de substituer leur opinion à celle des décideurs administratifs sur des questions de droit.

responsive to the parties' submissions and consistent with the text, context and purpose of the governing scheme, the administrative body's past practices and decisions, the common law, prior judicial rulings and international law, those interpretations can still be set aside by a reviewing court that simply takes a different view of the relevant statute. This risks undermining the integrity of administrative proceedings whenever there is a statutory right of appeal, rendering them little more than rehearsals for a judicial appeal — the inverse of the legislative intent to establish a specialized regime and entrust certain legal and policy questions to non-judicial actors.

[252] Ironically, the majority's approach will be a roadblock to its promise of simplicity. Elevating appeal clauses to indicators of correctness review creates a two-tier system of administrative law: one tier that defers to the expertise of administrative decision-makers where there is no appeal clause; and another tier where such clauses permit judges to substitute their own views of the legal issues at the core of those decision-makers' mandates. Within the second tier, the application of appellate law principles will inevitably create confusion by encouraging segmentation in judicial review (*Mouvement laïque*, at para. 173, per Abella J., concurring in part; see also Paul Daly, "Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness" (2016), 62 *McGill L.J.* 527, at pp. 542-43; the Hon. Joseph T. Robertson, "Identifying the Review Standard: Administrative Deference in a Nutshell" (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 145, at p. 162). Courts will be left with the task of identifying palpable and overriding errors for factual questions, extricating legal issues from questions of mixed fact and law, reviewing questions of law *de novo*, and potentially having to apply judicial review and appellate standards interchangeably if an applicant challenges in one proceeding multiple aspects of an administrative decision, some falling

décideurs spécialisés proposent des interprétations valables de lois très techniques avec lesquelles ils travaillent quotidiennement, même s'ils proposent des interprétations intrinsèquement cohérentes qui tiennent compte des observations des parties et qui sont conformes au texte, au contexte et à l'objet du régime applicable, ainsi qu'aux pratiques et décisions antérieures de l'organe administratif, à la common law, aux décisions judiciaires antérieures et au droit international, ces interprétations pourront toujours être écartées par la cour de révision qui a simplement un point de vue différent sur la loi applicable. Cela risque de compromettre l'intégrité des procédures administratives chaque fois que la loi prévoit un droit d'appel et de réduire les procédures administratives à guère plus qu'une répétition générale en vue d'un appel judiciaire, ce qui est le contraire de l'intention du législateur de créer un régime spécialisé et de confier à des acteurs non judiciaires certaines questions de politique et de droit.

[252] Ironiquement, la démarche proposée par la majorité créera un obstacle à la réalisation de sa promesse de simplicité. En élevant des dispositions créant un droit d'appel au rang d'indicateurs d'un contrôle assujéti à la norme de la décision correcte, on crée un système de droit administratif à deux vitesses dans lequel on aurait, d'une part, un système dans le cadre duquel les juges s'en remettent à l'expertise des décideurs administratifs lorsqu'il n'existe pas de dispositions d'appel et, d'autre part, un autre système selon lequel l'existence de telles dispositions permettrait au juge de substituer à l'opinion du décideur administratif sa propre opinion sur les questions de droit au cœur même du mandat de ces décideurs. Dans ce dernier cas, l'application des principes de droit en matière d'appel créera inévitablement de la confusion en favorisant le fractionnement du contrôle judiciaire (*Mouvement laïque*, par. 173, motifs concordants en partie de la juge Abella; voir également Paul Daly, « Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness » (2016), 62 *R.D. McGill* 527, p. 542-543; l'hon. Joseph T. Robertson, « Identifying the Review Standard : Administrative Deference in a Nutshell » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 145, p. 162). Il reviendra aux cours de déceler les erreurs manifestes et déterminantes dans le cas des questions de fait, à

within an appeal clause and others not. It is an invitation to complexity and a barrier to access to justice.

[253] The majority’s reasons “roll back the *Dunsmuir* clock to an era where some courts asserted a level of skill and knowledge in administrative matters which further experience showed they did not possess” (*Khosa*, at para. 26). The reasons elevate statutory rights of appeal to a determinative factor based on a formalistic approach that ignores the legislature’s intention to leave certain legal and policy questions to specialized administrative decision-makers. This unravelling of Canada’s carefully developed, deferential approach to administrative law returns us to the “black letter law” approach found in *Anisminic* and cases like *Metropolitan Life* whereby specialized decision-makers were subject to the pre-eminent determinations of a judge. Rather than building on *Dunsmuir*, which recognized that specialization is fundamentally intertwined with the legislative choice to delegate particular subject matters to administrative decision-makers, the majority’s reasons banish expertise from the standard of review analysis entirely, opening the door to a host of new correctness categories which remain open to further expansion. The majority’s approach not only erodes the presumption of deference; it erodes confidence in the existence — and desirability — of the “shared enterprises in the administrative state” of “[l]aw-making and legal interpretation” between courts and administrative decision-makers (Stack, at p. 310).

[254] But the aspect of the majority’s decision with the greatest potential to undermine both the integrity

dissocier les questions de droit des questions mixtes de fait et de droit, à procéder à un examen *de novo* des questions de droit et éventuellement à se voir contraints d’appliquer de façon interchangeable les normes du contrôle judiciaire et les normes d’appel lorsqu’un demandeur conteste dans la même instance plusieurs aspects de la décision administrative dont certains relèvent d’une disposition créant un droit d’appel et d’autres non. Il s’agit d’une incitation à la complexité et d’un obstacle à l’accès à la justice.

[253] Les motifs de la majorité nous font « retourner à l’époque où certains tribunaux judiciaires s’attribuaient, en matière administrative, certaines compétences et connaissances qu’ils se sont en fait avérés ne pas posséder » (*Khosa*, par. 26). La majorité élève les droits d’appel prévus par la loi au rang de facteurs déterminants en appliquant une approche formaliste qui néglige la volonté du législateur de laisser à des décideurs administratifs spécialisés le soin de trancher certaines questions de droit et de politique. Cet effritement d’une conception canadienne du droit administratif qui a été élaborée avec soin et qui repose sur la déférence nous ramène à la démarche fondée sur des « règles de droit immuables » que l’on trouve notamment dans l’arrêt *Anisminic* et dans des affaires comme *Metropolitan Life*, où des décideurs spécialisés étaient à la merci des décisions souveraines d’un ou d’une juge. Plutôt que de s’appuyer sur l’arrêt *Dunsmuir*, qui reconnaissait que la spécialisation était indissociable de la volonté du législateur de déléguer certaines questions à des décideurs administratifs, les motifs de la majorité évacuent totalement l’expertise de l’analyse relative à la norme de contrôle, ouvrant ainsi la porte à la création d’une multitude de nouvelles catégories de normes de contrôle fondées sur la décision correcte dont la portée risque elle aussi d’être élargie. L’approche de la majorité affaiblit non seulement la présomption de déférence, mais mine aussi la confiance envers l’existence — et l’opportunité — de favoriser une [TRADUCTION] « participation commune [des cours et des décideurs administratifs] au fonctionnement de l’État administratif en ce qui concerne l’élaboration et l’interprétation du droit » (Stack, p. 310).

[254] Mais l’aspect de la décision de la majorité qui risque le plus de compromettre l’intégrité des

of this Court's decisions, and public confidence in the stability of the law, is its disregard for precedent and *stare decisis*.

[255] *Stare decisis* places significant limits on this Court's ability to overturn its precedents. Justice Rothstein described some of these limits in *Canada v. Craig*, [2012] 2 S.C.R. 489, the case about horizontal *stare decisis* on which the majority relies:

The question of whether this Court should overrule one of its own prior decisions was addressed recently in *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, 2011 SCC 20, [2011] 2 S.C.R. 3. At paragraph 56, Chief Justice McLachlin and LeBel J., in joint majority reasons, noted that overturning a precedent of this Court is a step not to be lightly undertaken. *This is especially so when the precedent represents the considered views of firm majorities* (para. 57).

Nonetheless, this Court has overruled its own decisions on a number of occasions. (See *R. v. Chaulk*, [1990] 3 S.C.R. 1303, at p. 1353, *per* Lamer C.J., for the majority; *R. v. B. (K.G.)*, [1993] 1 S.C.R. 740; *R. v. Robinson*, [1996] 1 S.C.R. 683.) *However, the Court must be satisfied based on compelling reasons that the precedent was wrongly decided and should be overruled . . .*

Courts must proceed with caution when deciding to overrule a prior decision. In *Queensland v. Commonwealth* (1977), 139 C.L.R. 585 (H.C.A.), at p. 599, Justice Gibbs articulated the required approach succinctly:

No Justice is entitled to ignore the decisions and reasoning of his predecessors, and to arrive at his own judgment as though the pages of the law reports were blank, or as though the authority of a decision did not survive beyond the rising of the Court. A Justice, unlike a legislator, cannot introduce a programme of reform which sets at nought decisions formerly made and principles formerly established. It is only after the most careful and respectful consideration of the earlier decision, and after giving due weight to all the circumstances, that a Justice may give effect to his own opinions in preference to an earlier decision of the Court. [Emphasis added; paras. 24-26.]

décisions de notre Cour et d'ébranler la confiance du public à l'égard de la stabilité du droit est son mépris des précédents et de la règle du *stare decisis*.

[255] La règle du *stare decisis* limite considérablement la capacité de notre Cour d'infirmer ses propres précédents. Le juge Rothstein a précisé certaines de ces limites dans l'arrêt *Canada c. Craig*, [2012] 2 R.C.S. 489, qui est la décision relative à l'application de la règle du *stare decisis* par une juridiction du même degré sur laquelle la majorité se fonde :

Notre Cour a récemment examiné, dans *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, si elle devait écarter l'une de ses propres décisions. Au paragraphe 56, la juge en chef McLachlin et le juge LeBel soulignent, dans leurs motifs conjoints pour la majorité, qu'il ne convient pas d'écarter un précédent à la légère. *C'est particulièrement vrai lorsque le précédent exprime l'avis réfléchi de majorités claires* (par. 57).

Il est malgré tout arrivé à plusieurs reprises que la Cour écarte ses propres décisions. (Voir *R. c. Chaulk*, [1990] 3 R.C.S. 1303, p. 1353, le juge en chef Lamer pour la majorité; *R. c. B. (K.G.)*, [1993] 1 R.C.S. 740; *R. c. Robinson*, [1996] 1 R.C.S. 683.) *Il lui faut toutefois être convaincue, pour des raisons impérieuses, que la décision est erronée et qu'elle devrait être écartée . . .*

La prudence est de mise lorsqu'il s'agit de décider de rompre avec une décision antérieure. Dans *Queensland c. Commonwealth* (1977), 139 C.L.R. 585 (H.C.A.), p. 599, le juge Gibbs a articulé de façon concise l'approche qui s'impose :

[TRADUCTION] Nul juge ne peut ignorer les décisions et le raisonnement de ses prédécesseurs et arriver à ses propres conclusions comme si la jurisprudence n'existait pas, ou qu'une décision cessait d'être opposable dès l'ajournement d'une session. Contrairement au législateur, le juge ne peut entreprendre une réforme qui réduit à néant les décisions antérieures et les principes établis précédemment. Ce n'est qu'après avoir examiné la décision antérieure de la cour le plus attentivement et le plus respectueusement possible, et après avoir dûment considéré toutes les circonstances, que le juge peut faire primer sa propre opinion sur elle. [Italiques ajoutés, par. 24-26.]

[256] Apex courts in several jurisdictions outside Canada have similarly stressed the need for caution and compelling justification before departing from precedent. The United States Supreme Court refrains from overruling its past decisions absent a “special justification”, which must be over and above the belief that a prior case was wrongly decided (*Kimble v. Marvel Entertainment, LLC*, 135 S. Ct. 2401 (2015), at p. 2409; see also *Halliburton Co. v. Erica P. John Fund, Inc.*, 573 U.S. 258 (2014), at p. 266; *Kisor v. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019), at pp. 2418 and 2422; Bryan A. Garner et al., *The Law of Judicial Precedent* (2016), at pp. 35-36).

[257] Similarly, the House of Lords “require[d] much more than doubts as to the correctness of [a past decision] to justify departing from it” (*Fitzleet Estates Ltd. v. Cherry* (1977), 51 T.C. 708, at p. 718), an approach that the United Kingdom Supreme Court continues to endorse (*R. v. Taylor*, [2016] UKSC 5, [2016] 4 All E.R. 617, at para. 19; *Willers v. Joyce* (No. 2), [2016] UKSC 44, [2017] 2 All E.R. 383, at para. 7; *Knauer v. Ministry of Justice*, [2016] UKSC 9, [2016] 4 All E.R. 897, at paras. 22-23).

[258] New Zealand’s Supreme Court views “caution, often considerable caution” as the “touchstone” of its approach to horizontal *stare decisis*, and has emphasized that it will not depart from precedent “merely because, if the matter were being decided afresh, the Court might take a different view” (*Couch v. Attorney-General* (No. 2), [2010] NZSC 27, [2010] 3 N.Z.L.R. 149, at paras. 105, per Tipping J., and 209, per McGrath J.).

[259] Restraint and respect for precedent also guide the High Court of Australia and South Africa’s Constitutional Court when applying *stare decisis* (*Lee v. New South Wales Crime Commission*, [2013] HCA 39, 302 A.L.R. 363, at paras. 62-66 and 70; *Camps Bay Ratepayers’ and Residents’ Association v. Harrison*, [2010] ZACC 19, 2011 (4) S.A. 42, at pp. 55-56; *Buffalo City Metropolitan Municipality*

[256] À l’étranger, certaines des juridictions les plus élevées ont également souligné la nécessité de faire preuve de prudence et d’invoquer des raisons impérieuses avant de s’écarter d’un précédent. La Cour suprême des États-Unis refuse d’écarter ses propres décisions à moins qu’il existe une [TRADUCTION] « justification spéciale », qui doit être plus que la simple conviction qu’une décision antérieure était mal fondée (*Kimble c. Marvel Entertainment, LLC*, 135 S. Ct. 2401 (2015), p. 2409; voir aussi *Halliburton Co. c. Erica P. John Fund, Inc.*, 573 U.S. (2014), p. 266; *Kisor c. Wilkie*, 139 S. Ct. 2400 (2019), p. 2418 et 2422; Bryan A. Garner et autres, *The Law of Judicial Precedent* (2016), p. 35-36).

[257] De même, la Chambre des lords [TRADUCTION] « exige bien davantage qu’un doute sur le bien-fondé d’une [décision antérieure] pour justifier de s’en écarter » (*Fitzleet Estates Ltd. c. Cherry* (1977), 51 T.C. 708, p. 718), une approche à laquelle souscrit toujours la Cour suprême du Royaume-Uni (*R. c. Taylor*, [2016] UKSC 5, [2016] 4 All E.R. 617, par. 19; *Willers c. Joyce* (No. 2), [2016] UKSC 44, [2017] 2 All E.R. 383, par. 7; *Knauer c. Ministry of Justice*, [2016] UKSC 9, [2016] 4 All E.R. 897, par. 22-23).

[258] Pour sa part, la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande considère [TRADUCTION] « la prudence, souvent une prudence considérable » comme la « pierre angulaire » de l’application de la règle du *stare decisis* par une juridiction du même degré, ajoutant qu’elle refuse d’écarter un précédent « pour la simple raison que, si la question était jugée de nouveau, la Cour pourrait adopter un point de vue différent » (*Couch c. Attorney General* (No. 2), [2010] NZSC 27, [2010] 3 N.Z.L.R. 149, par. 105, le juge Tipping, et par. 209, le juge McGrath).

[259] La retenue et le respect des précédents guident également la Haute Cour de l’Australie et la Cour constitutionnelle de l’Afrique du Sud dans l’application de la règle du *stare decisis* (*Lee c. New South Wales Crime Commission*, [2013] HCA 39, 302 A.L.R. 363, par. 62-66 et 70; *Camps Bay Ratepayers’ and Residents’ Association c. Harrison*, [2010] Z.A.C.C. 19, 2011 (4) S.A. 42, p. 55-56;

v. Asla Construction (Pty) Ltd., [2019] ZACC 15, 2019 (4) S.A. 331, at para. 65).

[260] The virtues of horizontal *stare decisis* are widely recognized. The doctrine “promotes the even-handed, predictable, and consistent development of legal principles, fosters reliance on judicial decisions, and contributes to the actual and perceived integrity of the judicial process” (*Kimble*, at p. 2409, citing *Payne v. Tennessee*, 501 U.S. 808 (1991), at p. 827). This Court has stressed the importance of *stare decisis* for “[c]ertainty in the law” (*Canada (Attorney General) v. Bedford*, [2013] 3 S.C.R. 1101, at para. 38; *R. v. Bernard*, [1988] 2 S.C.R. 833, at p. 849; *Minister of Indian Affairs and Northern Development v. Ranville*, [1982] 2 S.C.R. 518, at p. 527). Other courts have described *stare decisis* as a “foundation stone of the rule of law” (*Michigan v. Bay Mills Indian Community*, 572 U.S. 782 (2014), at p. 798; *Kimble*, at p. 2409; *Kisor*, at p. 2422; see also *Camps Bay*, at pp. 55-56; Jeremy Waldron, “*Stare Decisis and the Rule of Law: A Layered Approach*” (2012), 111 *Mich. L. Rev.* 1, at p. 28; Lewis F. Powell, Jr., “*Stare Decisis and Judicial Restraint*” (1990), 47 *Wash. & Lee L. Rev.* 281, at p. 288).

[261] Respect for precedent also safeguards this Court’s institutional legitimacy. The precedential value of a judgment of this Court does not “expire with the tenure of the particular panel of judges that decided it” (*Plourde v. Wal-Mart Canada Corp.*, [2009] 3 S.C.R. 465, at para. 13). American cases have stressed similar themes:

There is . . . a point beyond which frequent overruling would overtax the country’s belief in the Court’s good faith. Despite the variety of reasons that may inform and justify a decision to overrule, we cannot forget that such a decision is usually perceived (and perceived correctly) as, at the least, a statement that a prior decision was wrong. There is a limit to the amount of error that can plausibly be imputed to prior Courts. If that limit should be exceeded, disturbance of prior rulings would be taken as evidence that justifiable reexamination of principle had given way to drives for particular results in the short term.

Buffalo City Metropolitan Authority c. Asla Construction (Pty) Ltd., [2019] Z.A.C.C. 15, 2019 (4) S.A. 331, par. 65).

[260] Les vertus de l’application de la règle du *stare decisis* par une juridiction du même degré sont largement reconnues. La doctrine [TRADUCTION] « favorise le développement uniforme, prévisible et cohérent des principes de droit, favorise la confiance envers les décisions judiciaires et contribue à l’intégrité, réelle et perçue, du processus judiciaire » (*Kimble*, p. 2409, citant *Payne c. Tennessee*, 501 U.S. 808 (1991), p. 827). Notre Cour a reconnu l’importance que revêt la règle du *stare decisis* pour assurer la « certitude du droit » (*Canada (Procureur général) c. Bedford*, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 38; *R. c. Bernard*, [1988] 2 R.C.S. 833, p. 849; *Ministre des Affaires indiennes et du Nord c. Ranville*, [1982] 2 R.C.S. 518, p. 527). D’autres cours ont qualifié la règle du *stare decisis* de [TRADUCTION] « pierre d’assise de la primauté du droit » (*Michigan c. Bay Mills Indian Community*, 572 U.S. 782 (2014), p. 798; *Kimble*, p. 2409; *Kisor*, p. 2422; voir également *Camps Bay*, p. 55-56; Jeremy Waldron, « *Stare Decisis and the Rule of Law : A Layered Approach* » (2012), 111 *Mich. L. Rev.* 1, p. 28; Lewis F. Powell, Jr., « *Stare Decisis and Judicial Restraint* » (1990), 47 *Wash. & Lee L. Rev.* 281, p. 288).

[261] Le respect des précédents préserve également la légitimité institutionnelle de notre Cour. Les décisions de notre Cour ne perdent pas leur valeur de précédent « avec le départ de l’un ou de plusieurs des juges qui y ont participé » (*Plourde c. Wal-Mart Canada Corp.*, [2009] 3 R.C.S. 465, par. 13). Des idées similaires ont été évoquées dans la jurisprudence américaine :

[TRADUCTION] Au-delà d’un certain point, si la Cour infirme fréquemment ses décisions, sa bonne foi risque d’être mise en doute. Malgré les différentes raisons pouvant permettre de comprendre et de justifier une décision d’écarter un jugement précédent, il ne faut pas oublier que cette décision est habituellement perçue — à juste titre — comme, à tout le moins, une affirmation du fait qu’une décision antérieure était erronée. Il y a une limite aux erreurs qui peuvent vraisemblablement être imputées aux tribunaux ayant siégé avant la formation actuelle. Si cette limite devait être franchie, la modification d’une décision précédente

The legitimacy of the Court would fade with the frequency of its vacillation.

(*Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey, Governor of Pennsylvania*, 505 U.S. 833 (1992), at p. 866; see also *Florida Department of Health and Rehabilitative Services v. Florida Nursing Home Association*, 450 U.S. 147 (1981), at p. 153, per Stevens J., concurring.)

[262] Several scholars have made this point as well (see e.g., Michael J. Gerhardt, *The Power of Precedent* (2008), at p. 18; Garner et al., at p. 391). Aharon Barak has warned that

overruling precedent damages the public’s conception of the judicial role, and undermines the respect in which the public holds the courts and its faith in them. Precedent should not resemble a ticket valid only for the day of purchase.

(“Overruling Precedent” (1986), 21 *Is.L.R.* 269, at p. 275)

[263] The majority’s reasons, in our view, disregard the high threshold required to overturn one of this Court’s decisions. The justification for the majority abandoning this Court’s long-standing view of how statutory appeal clauses impact the standard of review analysis is that this Court’s approach was “unsound in principle” and criticized by judges and academics. The majority also suggests that the Court’s decisions set up an “unworkable and unnecessarily complex” system of judicial review. Abandoning them, the majority argues, would promote the values underlying *stare decisis*, namely “clarity and certainty in the law”. In doing so, the majority discards several of this Court’s bedrock administrative law principles.

[264] The majority leaves unaddressed the most significant rejection of this Court’s jurisprudence

serait considérée comme une preuve du fait que le réexamen légitime de principes a cédé devant la volonté d’obtenir un résultat particulier à court terme. La Cour perdrait de sa légitimité en raison de la fréquence de ses hésitations.

(*Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania c. Casey, Governor of Pennsylvania*, 505 U.S. 833 (1992), p. 866; voir également *Florida Department of Health and Rehabilitative Services c. Florida Nursing Home Association*, 450 U.S. 147 (1981), p. 153, motifs concordants du juge Stevens.)

[262] Plusieurs universitaires ont exprimé un point de vue semblable (voir, p. ex., Michael J. Gerhardt, *The Power of Precedent* (2008), p. 18; Garner et autres, p. 391). Selon Aharon Barak,

[TRADUCTION] l’abandon d’un précédent ternit la perception qu’a le public du rôle de la magistrature et mine son respect et sa confiance envers elle. Le précédent ne devrait pas ressembler à un billet valide le jour de l’achat seulement.

(« Overruling Precedent » (1986), 21 *Is.L.R.* 269, p. 275)

[263] À notre avis, les motifs de la majorité ne tiennent pas compte du critère rigoureux auquel il faut satisfaire pour pouvoir écarter l’une des décisions de notre Cour. La majorité justifie son abandon de la conception bien établie de notre Cour quant à l’effet des dispositions législatives créant un droit d’appel sur l’analyse de la norme de contrôle en affirmant que cette approche était « non fondé[e] en principe » et qu’elle avait fait l’objet de critiques tant de la part des juges que des auteurs. La majorité avance aussi l’idée que les décisions de notre Cour ont établi un système de contrôle judiciaire « inapplicable et indûment complexe ». De l’avis de la majorité, l’abandon de ces décisions irait de pair avec les valeurs qui sous-tendent la doctrine du *stare decisis*, soit « la clarté et [. . .] la certitude du droit ». Ce faisant, la majorité ne tient pas compte de plusieurs des principes fondamentaux établis par notre Cour en droit administratif.

[264] La majorité n’explique pas dans ses motifs l’aspect le plus important de son rejet de la

in its reasons — its decision to change the entire “conceptual basis” for judicial review by excluding specialization, expertise and other institutional advantages from the analysis. The lack of any justification for this foundational shift — repeatedly invoked by the majority to sanitize further overturning of precedent — undercuts the majority’s stated respect for *stare decisis* principles.

[265] The majority explains its decision to overrule the Court’s prior decisions about appeal clauses by asserting that these precedents had “no satisfactory justification”. It does not point, however, to any arguments different from those heard and rejected by other panels of this Court over the decades whose decisions are being discarded. Instead, the majority substitutes its own preferred approach to interpreting statutory rights of appeal — an approach rejected by several prior panels of this Court in a line of decisions stretching back three decades. The rejection of such an approach was explicitly reaffirmed *no fewer than four times in the past ten years* (*Khosa*, at para. 26; *Mowat*, at paras. 30-31; *Mouvement laïque*, at para. 38; *Edmonton East*, at paras. 27-31; see also *McLean*, at para. 21).

[266] Overruling these judgments flouts *stare decisis* principles, which prohibit courts from overturning past decisions which “simply represen[t] a preferred choice with which the current Bench does not agree” (*Couch*, at para. 105; see also *Knauer*, at para. 22; *Casey*, at p. 864). “[T]he entire idea of *stare decisis* is that judges do not get to reverse a decision just because they never liked it in the first instance” (*Knick v. Township of Scott, Pennsylvania*, 139 S. Ct. 2162 (2019), at p. 2190, per Kagan J., dissenting). As the United States Supreme Court noted in *Kimble*:

... an argument that we got something wrong — even a good argument to that effect — cannot by itself justify scrapping settled precedent. Or otherwise said, it is not

jurisprudence de notre Cour, à savoir sa décision de modifier tout le « fondement conceptuel » du contrôle judiciaire en excluant de l’analyse la spécialisation, l’expertise et d’autres avantages institutionnels. L’absence totale de raisons justifiant ce revirement majeur — que la majorité invoque à maintes reprises pour racheter l’abandon de précédents — décrédibilise ses affirmations quant à son respect des principes du *stare decisis*.

[265] La majorité explique sa décision d’écarter les jugements antérieurs de notre Cour portant sur des dispositions législatives créant un droit d’appel en affirmant que « rien ne saurait justifier [ces jugements] de façon satisfaisante ». Elle n’avance toutefois aucun argument différent de ceux qu’ont entendus et rejetés pendant des décennies d’autres formations de notre Cour dont les décisions sont aujourd’hui écartées. La majorité remplace plutôt cette jurisprudence constante par l’approche qu’elle privilégie en matière d’interprétation des droits d’appel conférés par la loi — approche qui a été rejetée par plusieurs formations antérieures de notre Cour dans une série de décisions qui s’étirent sur trois décennies et qui ont été confirmées de manière explicite *pas moins de quatre fois au cours des dix dernières années* (*Khosa*, par. 26; *Mowat*, par. 30-31; *Mouvement laïque*, par. 38; *Edmonton East*, par. 27-31; voir également *McLean*, par. 21).

[266] L’abandon de ces jugements bafoue les principes du *stare decisis* qui interdisent aux cours d’écarter des décisions antérieures qui [TRADUCTION] « représentent simplement une solution antérieurement retenue à laquelle la formation actuelle ne souscrit pas » (*Couch*, par. 105; voir aussi *Knauer*, par. 22; *Casey*, p. 864). [TRADUCTION] « [L]e principe du *stare decisis* tient à l’idée que les juges ne devraient pas pouvoir infirmer une décision pour la seule et unique raison qu’ils ne l’ont jamais aimé au départ » (*Knick c. Township of Scott, Pennsylvania*, 139 S. Ct. 2162 (2019), p. 2190, motifs dissidents de la juge Kagan). Ainsi que la Cour suprême des États-Unis l’a souligné dans l’arrêt *Kimble* :

[TRADUCTION] ... l’argument selon lequel quelque chose nous a échappé — si valable soit-il — ne saurait à lui seul justifier l’abandon d’un précédent établi. En d’autres mots,

alone sufficient that we would decide a case differently now than we did then. To reverse course, we require as well what we have termed a “special justification” — over and above the belief “that the precedent was wrongly decided.” [Citation omitted; p. 2409.]

[267] But it is the unprecedented wholesale rejection of an entire body of jurisprudence that is particularly unsettling. The affected cases are too numerous to list in full here. It includes many decisions conducting deferential review even in the face of a statutory right of appeal (*Pezim; Southam; Committee for Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)*, [2001] 2 S.C.R. 132; *Dr. Q; Ryan; Cartaway; VIA Rail; Association des courtiers et agents immobiliers du Québec v. Proprio Direct inc.*, [2008] 2 S.C.R. 195; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, [2009] 2 S.C.R. 678; *McLean; Bell Canada (2009); ATCO Gas; Mouvement laïque; Igloo Vikski; Edmonton East*) and bedrock judgments affirming the relevance of administrative expertise to the standard of review analysis and to “home statute” deference (*C.U.P.E.; National Corn Growers; Domtar Inc.; Bradco Construction; Southam; Pushpanathan; Alberta Teachers’ Association; Canadian Human Rights Commission*, among many others).

[268] Most of those decisions were decided unanimously or by strong majorities. At no point, however, does the majority acknowledge this Court’s strong reluctance to overturn precedents that “represen[t] the considered views of firm majorities” (*Craig*, at para. 24; *Ontario (Attorney General) v. Fraser*, [2011] 2 S.C.R. 3, at para. 57; see also *Nishi v. Rascal Trucking Ltd.*, [2013] 2 S.C.R. 438, at paras. 23-24), or to overrule decisions of a “recent vintage” (*Fraser*, at para. 57; see also *Nishi*, at para. 23). The decisions the majority *does* rely on, by contrast, involved overturning usually only one precedent and almost always an older one: *Craig* overruled a

il ne suffit pas de dire que nous en arriverions à une décision différente de celle que nous avons prise à l’époque. Pour faire marche arrière, nous devons également pouvoir invoquer ce que nous avons appelé une « justification spéciale » — qui est plus que la simple conviction que « la décision précédente était erronée ». [Référence omise; p. 2409.]

[267] Cependant, c’est le rejet en bloc sans précédent de tout un arsenal jurisprudentiel qui est particulièrement troublant. Les arrêts touchés sont trop nombreux pour qu’on en dresse la liste ici. Au nombre de ceux-ci figurent de nombreuses décisions rendues aux termes d’un contrôle fondé sur la déférence en dépit de l’existence d’un droit d’appel conféré par la loi (*Pezim; Southam; Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos Ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132; *Dr. Q; Ryan; Cartaway; VIA Rail; Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct inc.*, [2008] 2 R.C.S. 195; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, [2009] 2 R.C.S. 678; *McLean; Bell Canada (2009); ATCO Gas; Mouvement laïque; Igloo Vikski; Edmonton East*), ainsi que des arrêts fondamentaux confirmant la pertinence de l’expertise administrative tant pour l’analyse de la norme de contrôle que pour la déférence envers l’interprétation donnée par les tribunaux administratifs à leur « loi constitutive » (voir *S.C.F.P.; National Corn Growers; Domtar Inc.; Bradco Construction; Southam; Pushpanathan; Alberta Teachers’ Association; Commission canadienne des droits de la personne*, parmi tant d’autres).

[268] La plupart de ces décisions ont été rendues par des formations unanimes ou par de fortes majorités. Cependant, la majorité ne reconnaît nulle part en l’espèce la grande réticence de notre Cour à renverser des précédents qui « exprime[nt] l’avis réfléchi de majorités claires » (*Craig*, par. 24; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 57; voir également *Nishi c. Rascal Trucking Ltd.*, [2013] 2 R.C.S. 438, par. 23 et 24), ou des décisions à « caractère récent » (*Fraser*, par. 57; voir également *Nishi*, par. 23). En revanche, les décisions sur lesquelles s’appuie la majorité concernaient des situations dans lesquelles un seul précédent avait

34-year-old precedent; *R. v. Henry*, [2005] 3 S.C.R. 609, overruled a 19-year-old precedent (and another 15-year-old precedent, in part); and the dissenting judges in *Bernard* would have overruled a 10-year-old precedent.

[269] The majority’s decision to overturn precedent also has the potential to disturb settled interpretations of many statutes that contain a right of appeal. Under the majority’s approach, every existing interpretation of such statutes by an administrative body that has been affirmed under a reasonableness standard of review will be open to fresh challenge. In *McLean*, for example, this Court acknowledged that a limitations period in British Columbia’s *Securities Act*⁶ had two reasonable interpretations, but deferred to the one the Commission preferred based on deferential review. We see no reason why an individual in the same situation as Ms. McLean could not now revisit our Court’s decision through the statutory right of appeal in the *Securities Act*, and insist that a new reviewing court offer *its* definitive view of the relevant limitations period now that appeal clauses are interpreted to permit judicial substitution rather than deference.

[270] The majority does not address the chaos that such legal uncertainty will generate for those who rely on settled interpretations of administrative statutes to structure their affairs, despite the fact that protecting these reliance interests is a well-recognized and especially powerful reason for respecting precedent (Garner et al., at pp. 404-11; Neil Duxbury, *The Nature and Authority of Precedent* (2008), at pp. 118-19; *Kimble*, at pp. 2410-11). By changing the entire status quo, the majority’s approach will undermine legal certainty — “the foundational principle

été écarté et, le plus souvent, une décision plus ancienne; l’arrêt *Craig* infirme une décision remontant à 34 ans; l’arrêt *R. c. Henry*, [2005] 3 R.C.S. 609, infirme une décision remontant à 19 ans (et une autre, écartée en partie, remontant à 15 ans), et, dans l’arrêt *Bernard*, les juges dissidents auraient infirmé une décision rendue une dizaine d’années plus tôt.

[269] La décision de la majorité de renverser une jurisprudence risque également de bousculer les interprétations établies de nombreuses lois prévoyant un droit d’appel. Suivant l’approche de la majorité, chaque interprétation existante de ces lois par un organisme administratif qui a été confirmée en appliquant la norme de contrôle de la décision raisonnable sera susceptible d’être remise en question. Par exemple, dans l’arrêt *McLean*, notre Cour a reconnu qu’un délai de prescription prévu par la *Securities Act*⁶ de la Colombie-Britannique se prêtait à deux interprétations valables, mais elle a retenu celle que la Commission privilégiait, en procédant à un contrôle empreint de déférence. Nous ne voyons aucune raison qui empêcherait une personne se trouvant dans la même situation que M^{me} McLean de solliciter le réexamen de la décision de notre Cour en exerçant le droit d’appel accordé par la *Securities Act* et en demandant avec insistance à une cour de cours de révision d’offrir *sa propre* interprétation définitive du délai de prescription pertinent, dès lors que les dispositions législatives conférant un droit d’appel sont désormais interprétées de façon à permettre aux cours de substituer leur décision à celle qu’ils examinent plutôt que de procéder au contrôle de cette décision selon le principe de la déférence.

[270] La majorité ne propose aucune solution pour contrer le chaos que cette incertitude juridique engendrerait pour celles et ceux qui se fient aux interprétations établies des lois administratives pour organiser leurs affaires, même si la nécessité de protéger ses intérêts liés à une confiance raisonnable constitue une raison particulièrement impérieuse et bien reconnue de respecter les précédents (Garner et autres, p. 404-411; Neil Duxbury, *The Nature and Authority of Precedent* (2008), p. 118-119; *Kimble*, p. 2410-2411). En modifiant complètement le *statu*

⁶ R.S.B.C. 1996, c. 418, s. 159.

⁶ R.S.B.C. 1996, c. 418, art. 159.

upon which the common law relies” (*Bedford*, at para. 38; see also Cromwell, at p. 315).

[271] Moreover, if this Court had for over 30 years significantly misconstrued the purpose of statutory appeal routes by failing to recognize what *this* majority has ultimately discerned — that in enacting such routes, legislatures were unequivocally directing courts to review *de novo* every question of law that an administrative body addresses, regardless of that body’s expertise — legislatures across Canada were free to clarify this interpretation and endorse the majority’s favoured approach through legislative amendment. Given the possibility — and continued absence — of legislative correction, the case for overturning our past decisions is even less compelling (*Binus v. The Queen*, [1967] S.C.R. 594, at p. 601; see also *Kimble*, at p. 2409; *Kisor*, at pp. 2422-23; *Bilski v. Kappos, Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director, Patent and Trademark Office*, 561 U.S. 593 (2010), at pp. 601-2).

[272] Each of these rationales for adhering to precedent — consistent affirmation, reliance interests and the possibility of legislative correction — was recently endorsed by the United States Supreme Court in *Kisor*. There, the Court invoked *stare decisis* to uphold two administrative law precedents which urged deference to administrative agencies when they interpreted ambiguous provisions in their regulations (*Bowles, Price Administrator v. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410 (1945); *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997)). Writing for the majority on the issue of *stare decisis*, Justice Kagan explained at length why the doctrine barred the Court from overturning *Auer* or *Seminole Rock*. To begin, Justice Kagan reiterated the importance of *stare decisis* and the need for special justification to overcome its demands. She then explained that *stare decisis* carried even greater force than usual when applied to two decisions that had been affirmed by a “long line of precedents” going back 75 years or more and cited by

quo, l’approche de la majorité porte un dur coup au principe de la « certitude du droit », soit « l’assise fondamentale de la common law » (*Bedford*, par. 38; voir aussi Cromwell, p. 315).

[271] Par ailleurs, si notre Cour s’était, pendant plus d’une trentaine d’années, méprise fortement sur l’objet des voies d’appel prévues par la loi en ne reconnaissant pas ce que la majorité *en l’espèce* a finalement saisi — c’est-à-dire le fait qu’en adoptant ces mécanismes, le législateur confiait sans équivoque aux cours de justice le mandat de procéder à un examen *de novo* de chaque question de droit dont traite un organisme administratif, indépendamment de l’expertise de cet organisme —, il aurait alors été loisible aux législatures de l’ensemble du Canada de clarifier cette interprétation et d’adopter l’approche privilégiée par la majorité au moyen d’une modification législative. Étant donné la possibilité — et l’absence continue — d’intervention du législateur, les arguments militant en faveur du renversement de nos décisions antérieures sont encore moins convaincants (*Binus c. The Queen*, [1967] R.C.S. 594, p. 601; voir également *Kimble*, p. 2409; *Kisor*, p. 2422-2423; *Bilski c. Kappos, Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director, Patent and Trademark Office*, 561 U.S. 593 (2010), p. 601-602).

[272] La Cour suprême des États-Unis, dans l’arrêt *Kisor*, a récemment approuvé chacune des raisons invoquées pour respecter les précédents : la constance, les intérêts liés à la confiance raisonnable et la possibilité d’intervention législative. Dans cet arrêt, la Cour a invoqué la règle du *stare decisis* pour confirmer deux précédents en matière de droit administratif qui exhortaient les cours de révision à faire preuve de déférence à l’égard de l’interprétation, par les organismes administratifs, de dispositions ambiguës de leurs règlements (*Bowles, Price Administrator c. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410 (1945); *Auer c. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997)). S’exprimant au nom de la majorité sur la question de la règle du *stare decisis*, la juge Kagan a expliqué en long et en large les raisons pour lesquelles la doctrine empêchait la Cour d’infirmes les arrêts *Auer* et *Seminole Rock*. D’abord, elle a rappelé l’importance de la règle du *stare decisis* et la nécessité d’établir une justification spéciale permettant d’outrepasser ses

lower courts thousands of times (p. 2422). She noted that overturning the challenged precedents would cast doubt on many settled statutory interpretations and invite relitigation of cases (p. 2422). Finally, Justice Kagan reasoned that Congress remained free to overturn the cases if the Court had misconstrued legislative intent:

... even if we are wrong about *Auer*, “Congress remains free to alter what we have done.” In a constitutional case, only we can correct our error. But that is not so here. Our deference decisions are “balls tossed into Congress’s court, for acceptance or not as that branch elects.” And so far, at least, Congress has chosen acceptance. It could amend the APA or any specific statute to require the sort of *de novo* review of regulatory interpretations that Kisor favors. Instead, for approaching a century, it has let our deference regime work side-by-side with both the APA and the many statutes delegating rulemaking power to agencies. It has done so even after we made clear that our deference decisions reflect a presumption about congressional intent. And it has done so even after Members of this Court began to raise questions about the doctrine. Given that history — and Congress’s continuing ability to take up Kisor’s arguments — we would need a particularly “special justification” to now reverse *Auer*. [Citations omitted; pp. 2422-23.]

[273] In the face of these compelling reasons for adhering to precedent, many of which have found resonance in this Court’s jurisprudence, the majority’s reliance on “judicial and academic criticism” falls far short of overcoming the demands of *stare decisis*. It is hard to see why the *obiter* views of the handful of Canadian judges referred to by the majority should be determinative or even persuasive. The majority omits the views of any academics or judges who *have*

exigences. Elle a ensuite expliqué que la règle du *stare decisis* revêtait encore plus d’importance que d’habitude lorsqu’elle s’appliquait à deux décisions confirmées par [TRADUCTION] « une jurisprudence constante » remontant à au moins 75 ans et qui avait par ailleurs été citée des milliers de fois par des juridictions inférieures (p. 2422). Elle a ajouté que l’abandon des précédents contestés soulèverait des doutes quant à une foule d’interprétations législatives établies et favoriserait la remise en question des décisions (p. 2422). Enfin, la juge Kagan a fait remarquer qu’il était loisible au Congrès d’annuler la jurisprudence si la Cour avait mal interprété l’intention du législateur :

[TRADUCTION] ... même si nous avons tort au sujet de l’arrêt *Auer*, « il est toujours loisible au Congrès de modifier notre décision ». En matière constitutionnelle, seule notre Cour peut corriger ses erreurs. Cependant, telle n’est pas la situation qui se présente en l’espèce. Lorsque nous optons pour la retenue à l’égard d’une décision, la balle est dans le camp du Congrès, qui est libre d’accepter ou non notre décision. Jusqu’à maintenant du moins, le Congrès a choisi de l’accepter. Il aurait pu modifier l’APA ou une loi spécifique afin d’exiger le type de contrôle *de novo* des interprétations des règlements que Kisor privilégie. Or, pendant près d’un siècle, le Congrès a plutôt permis que notre régime axé sur la déférence fonctionne de pair avec l’APA et les nombreuses lois qui délèguent un pouvoir de réglementation à des organismes administratifs. Le Congrès a continué d’agir ainsi même après que nous eûmes précisé que nos décisions en matière de déférence traduisaient une présomption concernant l’intention du Congrès, et même après que des juges de notre Cour eurent commencé à exprimer des doutes au sujet de la doctrine. Compte tenu de ce passé — et de la possibilité qui s’offre encore au Congrès de reprendre les arguments de Kisor —, nous aurions besoin d’une « justification spéciale » particulièrement importante pour écarter maintenant l’arrêt *Auer*. [Références omises; p. 2422-2423.]

[273] Au vu de ces raisons impérieuses de respecter les précédents, dont bon nombre ont trouvé écho dans la jurisprudence de notre Cour, l’argument des « critiques judiciaires et doctrinales » invoqué par la majorité est très loin de supplanter les exigences de la règle du *stare decisis*. Il est difficile de comprendre pourquoi les remarques incidentes de quelques juges canadiens citées par la majorité devraient être déterminantes, ou même convaincantes. La majorité

voiced support for a strong presumption of deference without identifying our approach to statutory rights of appeal as cause for concern (Dyzenhaus, “Dignity in Administrative Law: Judicial Deference in a Culture of Justification”, at p. 109; Green, at pp. 489-90; Matthew Lewans, *Administrative Law and Judicial Deference* (2016); Jonathan M. Coady, “The Time Has Come: Standard of Review in Canadian Administrative Law” (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 87; the Hon. John M. Evans, “Standards of Review in Administrative Law” (2013), 26 *C.J.A.L.P.* 67, at p. 79; the Hon. John M. Evans, “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 *C.J.A.L.P.* 101; Jerry V. DeMarco, “Seeking Simplicity in Canada’s Complex World of Judicial Review” (2019), 32 *C.J.A.L.P.* 67).

[274] A selective assortment of criticism is not evidence of generalized criticism or unworkability. This Court frequently tackles contentious, high-profile cases that engender strong and persisting divisions of opinion. The public looks to us to definitively resolve those cases, regardless of the composition of the Court. As Hayne J. noted in *Lee*:

To regard the judgments of this Court as open to reconsideration whenever a new argument is found more attractive than the principle expressed in a standing decision is to overlook the function which a final court of appeal must perform in defining the law. In difficult areas of the law, differences of legal opinion are inevitable; before a final court of appeal, the choice between competing legal solutions oftentimes turns on the emphasis or weight given by each of the judges to one factor against a countervailing factor. . . . *In such cases, the decision itself determines which solution is, for the purposes of the current law, correct.* It is not to the point to argue in the next case that, leaving the particular decision out of account, another solution is better supported by legal theory. *Such an approach would diminish the authority and finality of the judgments of this Court.* As the function of defining the law is vested in the Court rather than in the justices who compose it, a decision of the Court will be followed in

passé sous silence l’avis des juges et des universitaires qui *se sont* prononcés en faveur de l’existence d’une forte présomption d’application de la norme de la décision raisonnable, sans dire que notre vision des droits d’appel statutaires a de quoi inquiéter (Dyzenhaus, « Dignity in Administrative Law : Judicial Deference in a Culture of Justification », p. 109; Green, p. 489-490; Matthew Lewans, *Administrative Law and Judicial Deference* (2016); Jonathan M. Coady, « The Time Has Come : Standard of Review in Canadian Administrative Law » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 87; Cromwell, « What I Think I’ve Learned About Administrative Law », p. 314-316; l’hon. John M. Evans, « Standards of Review in Administrative Law » (2013), 26 *R.C.D.A.P.* 67, p. 79; l’hon. John M. Evans, « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101; Jerry V. DeMarco, « Seeking Simplicity in Canada’s Complex World of Judicial Review » (2019), 32 *R.C.D.A.P.* 67).

[274] Un assortiment sélectif de critiques ne constitue pas une preuve de critiques généralisées ou d’inapplicabilité. Notre Cour est fréquemment appelée à statuer sur des affaires très contestées et médiatisées qui donnent lieu à des divergences d’opinions marquées et persistantes. Le public s’en remet à nous pour trancher définitivement ces litiges, peu importe la composition de la Cour. Ainsi que l’a expliqué le juge Hayne dans l’arrêt *Lee* :

[TRADUCTION] Dire que les jugements de notre Cour sont susceptibles de réexamen chaque fois qu’un nouvel argument est jugé plus intéressant que le principe exposé dans une décision précédente revient à occulter le rôle que doit jouer un tribunal d’appel de dernier ressort appelé à définir le droit. Lorsqu’il s’agit de domaines de droit complexes, les divergences d’opinions juridiques sont inévitables; devant un tribunal d’appel de dernier ressort, le choix entre des solutions juridiques opposées dépend dans bien des cas de l’importance que chacun des juges accorde à un facteur plutôt qu’à un autre. [. . .] *En pareil cas, la décision elle-même permet de déterminer laquelle des solutions est la bonne, eu égard à l’état actuel du droit.* Il n’est pas utile de soutenir ultérieurement que, si l’on fait abstraction de la décision en cause, une autre solution bénéficie d’appuis plus solides dans la doctrine. *Cette approche saperait l’autorité et le caractère définitif des jugements de notre Cour.* Étant donné qu’il appartient

subsequent cases by the Court, however composed, subject to the exceptional power which resides in the Court to permit reconsideration.

Accordingly, as one commentator has put the point: “the previous decision is to be treated as the primary premise from which other arguments follow, and not just as one potential premise among an aggregate of competing premises”. [Emphasis in original; footnote omitted.]

(paras. 65-66, citing *Baker v. Campbell* (1983), 153 C.L.R. 52 (H.C.A.), at pp. 102-3.)

[275] This Court, in fact, has been clear that “criticism of a judgment is not sufficient to justify overruling it” (*Fraser*, at para. 86). Differences of legal and public opinion are a natural by-product of contentious cases like *R. v. Jordan*, [2016] 1 S.C.R. 631, or even *Housen*, which, as this Court acknowledged, was initially applied by appeal courts with “varying degrees of enthusiasm” (*H.L. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 401, at para. 76; see also Paul M. Perell, “The Standard of Appellate Review and The Ironies of *Housen v. Nikolaisen*” (2004), 28 *Adv. Q.* 40, at p. 53; Mike Madden, “Conquering the Common Law Hydra: A Probably Correct and Reasonable Overview of Current Standards of Appellate and Judicial Review” (2010), 36 *Adv. Q.* 269, at pp. 278-79 and 293; Paul J. Pape and John J. Adair, “Unreasonable review: The losing party and the palpable and overriding error standard” (2008), 27 *Adv. J.* 6, at p. 8; Geoff R. Hall, “Two Unsettled Questions in the Law of Contractual Interpretation: A Call to the Supreme Court of Canada” (2011), 50 *Can. Bus. L.J.* 434, at p. 436).

[276] To justify circumventing this Court’s jurisprudence, the majority claims that the precedents being overturned *themselves* departed from the approach to statutory rights of appeal under the pragmatic and functional test. That, with respect, is wrong. Ever since *Bell Canada* (1989) and in several subsequent decisions outlined earlier in these reasons, statutory rights of appeal have played little or no role in the standard of review analysis. Moreover, in pre-*Dunsmuir* cases, statutory rights of appeal were still seen as only one

à la Cour, plutôt qu’aux juges qui la composent, de définir le droit, ses décisions seront suivies dans les affaires subséquentes portées à son attention, quelle que soit sa composition, sous réserve du pouvoir exceptionnel de la Cour d’en permettre le réexamen.

En conséquence, comme un auteur l’a souligné, « la décision précédente doit être considérée comme la prémisse de base dont découleront d’autres arguments, et non simplement comme une prémisse possible parmi un ensemble de prémisses opposées ». [En italique dans l’original; note en bas de page omise.]

(par. 65-66, citant *Baker c. Campbell* (1983), 153 C.L.R. 52 (H.C.A.), p. 102-103.)

[275] Notre Cour a en fait mentionné clairement que « la critique d’un jugement ne saurait justifier son renversement » (*Fraser*, par. 86). Les divergences d’opinions d’ordre juridique et public découlent naturellement d’arrêts litigieux tels que *R. c. Jordan*, [2016] 1 R.C.S. 631, ou même *Housen*, qui, comme la reconnu notre Cour, avait été appliqué au départ par les cours d’appel avec « un enthousiasme variable » (*H.L. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 401, par. 76; voir aussi Paul M. Perell, « The Standard of Appellate Review and the Ironies of *Housen v. Nikolaisen* » (2004), 28 *Adv. Q.* 40, p. 53; Mike Madden, « Conquering the Common Law Hydra: A Probably Correct and Reasonable Overview of Current Standards of Appellate and Judicial Review » (2010), 36 *Adv. Q.* 269, p. 278-279 et 293; Paul J. Pape et John J. Adair, « Unreasonable Review: The Losing Party and the Palpable and Overriding Error Standard » (2008), 27 *Adv. J.* 6, p. 8; Geoff R. Hall, « Two Unsettled Questions in the Law of Contractual Interpretation: A Call to the Supreme Court of Canada » (2011), 50 *Rev. can. dr. comm.* 434, p. 436).

[276] Pour justifier le fait de contourner la jurisprudence de notre Cour, la majorité prétend que les précédents renversés s’écarterent *eux-mêmes* de la manière dont l’analyse pragmatique et fonctionnelle aborde les droits d’appel conférés par la loi. Avec égards, cette affirmation est inexacte. Depuis l’arrêt *Bell Canada* (1989) et dans plusieurs décisions subséquentes décrites précédemment dans les présents motifs, les droits d’appel accordés par la loi ne sont presque pas ou pas du tout entrés en ligne de compte

factor among others — and *not* as unequivocal indicators of correctness review (see, for example, *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 S.C.R. 100, at paras. 27-33; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, at paras. 23-24; *Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*, [2002] 4 S.C.R. 45, at paras. 149-51). Our pre- and post-*Dunsmuir* cases on statutory rights of appeal shared in common an unwavering commitment to determining the standard of review in administrative proceedings using administrative law principles, even when appeal rights were involved.

[277] For the majority, the elimination of the contextual factors appears to have justified the reconstruction of the whole judicial review framework. Yet the elimination of the contextual analysis was all but complete in our post-*Dunsmuir* jurisprudence, and does not support the foundational changes to judicial review in the majority's decision. Neither that development, nor the majority's assertion that our precedents have proven "unclear and unduly complex", justifies the conclusion that *all* of our administrative law precedents — even those unconnected to the practical difficulties in applying *Dunsmuir* — are suddenly fair game.

[278] This Court is overturning a long line of well-established and recently-affirmed precedents in a whole area of law, including several unanimous or strong majority judgments. There is no principled justification for such a dramatic departure from this Court's existing jurisprudence.

dans l'analyse relative à la norme de contrôle. De surcroît, dans les arrêts antérieurs à *Dunsmuir*, les droits d'appel conférés par la loi n'étaient encore perçus que comme un facteur parmi d'autres et *non* comme des indices sans équivoque d'un contrôle selon la norme de la décision correcte (voir, par exemple, *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 100, par. 27-33; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, par. 23-24; *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45, par. 149-151). Tant nos décisions qui ont précédé l'arrêt *Dunsmuir* que celles qui l'ont suivi sur les droits d'appel conférés par la loi ont eu en commun l'engagement indéfectible à déterminer la norme de contrôle applicable dans une instance administrative au moyen des principes de droit administratif, même lorsque les droits d'appel entrent en jeu.

[277] Pour la majorité, l'élimination des facteurs contextuels semble justifier un remaniement de fond en comble de l'ensemble du cadre d'analyse du contrôle judiciaire. Pourtant, l'élimination de l'analyse contextuelle était pratiquement achevée dans notre jurisprudence post-*Dunsmuir* et elle ne justifie pas les modifications fondamentales apportées au contrôle judiciaire par les juges majoritaires. Ni ces changements ni l'affirmation de la majorité selon laquelle notre jurisprudence n'est « pas clair[e] et [est] indûment complex[e] » ne permettent du jour au lendemain d'affirmer qu'on peut légitimement remettre en question *toutes* les décisions que nous avons rendues en droit administratif — même celles qui n'ont rien à voir avec les problèmes d'ordre pratique engendrés par l'application de l'arrêt *Dunsmuir*.

[278] Notre Cour provoque ainsi un revirement jurisprudentiel qui concerne l'ensemble d'un domaine du droit en écartant une longue série de précédents bien établis et récemment confirmés, dont plusieurs arrêts rendus à l'unanimité ou à forte majorité. Il n'existe aucune raison logique justifiant une rupture aussi nette avec la jurisprudence existante de la Cour.

Going Forward

[279] In our view, a more modest approach to modifying our past decisions, one that goes no further than necessary to clarify the law and its application, is justified. “[W]hen a court does choose to overrule its own precedents, it should do so carefully, with moderation, and with due regard for all the important considerations that undergird the doctrine” (Garner et al., at pp. 41-42). Such an approach to changing precedent preserves the integrity of the judicial process and, at a more conceptual level, of the law itself as a social construct. Michael J. Gerhardt summarized this approach eloquently:

Judicial modesty is . . . a disposition to respect precedents (as embodying the opinions of others), to learn from their and others’ experiences, and to decide cases incrementally to minimize conflicts with either earlier opinions of the Court or other constitutional actors. [p. 7]

[280] Judicial modesty promotes the responsible development of the common law. Lord Tom Bingham described that process in his seminal work, *The Rule of Law* (2010):

. . . it is one thing to move the law a little further along a line on which it is already moving, or to adapt it to accord with modern views and practices; it is quite another to seek to recast the law in a radically innovative or adventurous way, because that is to make it uncertain and unpredictable, features which are the antithesis of the rule of law. [pp. 45-46]

(See also Robert J. Sharpe, *Good Judgment: Making Judicial Decisions* (2018), at p. 93; Beverley McLachlin, “The Role of the Supreme Court of Canada in Shaping the Common Law”, in Paul Daly, ed., *Apex Courts and the Common Law* (2019), 25, at p. 35; *R. v. Salituro*, [1991] 3 S.C.R. 654, at p. 670; *Friedmann Equity Developments Inc. v. Final Note Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 842, at para. 42; *R. v. Kang-Brown*, [2008] 1 S.C.R. 456, at paras. 14-16, per LeBel J., and 73-74, per Binnie J., concurring.)

Un regard vers l’avenir

[279] À notre avis, il y a lieu, lorsque vient le temps de modifier nos décisions antérieures, d’adopter une approche plus modeste qui ne prévoit la modification que de ce qui est nécessaire — et pas plus — pour clarifier le droit et son application. [TRADUCTION] « [L]orsqu’un tribunal choisit d’écarter ses propres précédents, il doit le faire avec prudence et modération et en tenant dûment compte de toutes les considérations importantes qui sous-tendent la doctrine » (Garner et autres, p. 41-42). Cette approche en matière de modification de la jurisprudence préserve l’intégrité du processus judiciaire et, sur un plan plus théorique, celle du droit lui-même en tant que construit social. Michael J. Gerhardt résume cette approche avec éloquence :

[TRADUCTION] La modestie judiciaire est [. . .] une disposition à respecter les précédents (qui incarnent les opinions d’autrui), par la volonté de tirer des leçons de leur expérience et de celle des autres, et à trancher les affaires de façon progressive pour minimiser toute contradiction avec les opinions antérieures de la Cour ou d’autres acteurs constitutionnels. [p. 7]

[280] La modestie judiciaire favorise une évolution responsable de la common law. Lord Bingham a expliqué cette conception dans son ouvrage célèbre, *The Rule of Law* (2010) :

[TRADUCTION] . . . c’est une chose de poursuivre la tendance déjà entamée par le droit ou encore d’adapter celui-ci aux perspectives et aux réalités actuelles; c’en est une autre de chercher à reformuler le droit d’une manière radicalement novatrice ou hasardeuse : on rend ainsi le droit incertain et imprévisible, des éléments qui sont l’antithèse de la primauté du droit. [p. 45-46]

(Voir également Robert J. Sharpe, *Good Judgment : Making Judicial Decisions* (2018), p. 93; Beverley McLachlin, « The Role of the Supreme Court of Canada in Shaping the Common Law », dans Paul Daly, dir., *Apex Courts and the Common Law* (2019), 25, p. 35; *R. c. Salituro*, [1991] 3 R.C.S. 654, p. 670; *Friedmann Equity Developments Inc. c. Final Note Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 842, par. 42; *R. c. Kang-Brown*, [2008] 1 R.C.S. 456, par. 14-16, le juge LeBel, et par. 73-74, motifs concordants du juge Binnie.)

[281] Lord Bingham’s comments highlight that a nuanced balance must be struck between maintaining the stability of the common law and ensuring that the law is flexible and responsive enough to adapt to new circumstances and shifts in societal norms. *Stare decisis* plays a critical role in maintaining that balance and upholding the rule of law. When *stare decisis* is respected, precedent acts as a stabilizing force: providing certainty as to what the law is, consistency that allows those subject to the law to order their affairs accordingly, and continuity that protects reliance on those legal consequences. *Stare decisis* is at the heart of the iterative development of the common law, fostering progressive, incremental and responsible change.

[282] So what do we suggest? We support a standard of review framework with a meaningful rule of deference, based on *both* the legislative choice to delegate decision-making authority to an administrative actor *and* on the specialized expertise that these decision-makers possess and develop in applying their mandates. Outside of the three remaining correctness categories from *Dunsmuir* — and absent clear and explicit legislative direction on the *standard* of review — administrative decisions should be reviewed for reasonableness. Like the majority, we support eliminating the category of “true questions of jurisdiction” and foreclosing the use of the contextual factors identified in *Dunsmuir*. These developments introduce incremental changes to our judicial review framework, while respecting its underlying principles and placing the ball in the legislatures’ court to modify the standards of review if they wish.

[283] To the extent that concerns were expressed about the quality of administrative decision making by some interveners who represented particularly vulnerable groups, we agree that they must be taken seriously. But the solution does not lie in authorizing more incursions into the administrative system by

[281] Il ressort des propos de lord Bingham qu’on doit trouver un équilibre subtil entre le maintien de la stabilité de la common law et l’assurance que le droit est suffisamment souple et réceptif pour s’adapter à de nouvelles réalités et à l’évolution des normes sociales. La règle du *stare decisis* joue un rôle essentiel pour maintenir cet équilibre et assurer le respect de la primauté du droit. Lorsque la règle du *stare decisis* est respectée, la jurisprudence agit comme une force stabilisatrice : elle offre une certitude quant à l’état du droit, assure une uniformité qui permet aux justiciables d’organiser leurs affaires en conséquence, et garantit une pérennité qui permet aux justiciables de se fier aux conséquences juridiques qu’elle prévoit. La règle du *stare decisis* est au cœur du développement itératif de la common law, ce qui favorise son évolution progressive, graduelle et responsable.

[282] Alors, que suggérons-nous? Nous sommes en faveur d’un cadre d’analyse de la norme de contrôle qui repose sur une règle de déférence significative et fondée *à la fois* sur le choix du législateur de déléguer des pouvoirs décisionnels à des acteurs administratifs *et* sur l’expertise spécialisée que ces décideurs possèdent et acquièrent au fur et à mesure qu’ils s’acquittent de leur mandat. Exception faite des trois catégories qui demeurent assujetties à la norme de la décision correcte établies dans l’arrêt *Dunsmuir* — et à défaut de directives claires et explicites du législateur sur la *norme* de contrôle applicable —, c’est la norme de la décision raisonnable qui s’applique au contrôle judiciaire des décisions administratives. À l’instar de la majorité, nous sommes en faveur de l’élimination de la catégorie des « questions touchant véritablement à la compétence » et de l’abandon des facteurs contextuels évoqués dans l’arrêt *Dunsmuir*. Ces propositions incorporent des changements progressifs dans notre cadre d’analyse de contrôle judiciaire tout en respectant ses principes sous-jacents et en laissant au législateur le soin de modifier les normes de contrôle, s’il le souhaite.

[283] Nous sommes d’accord pour dire qu’il faut prendre au sérieux les réserves exprimées par certains intervenants représentant des groupes particulièrement vulnérables au sujet de la qualité des décisions administratives. Mais la solution ne passe pas selon nous par la possibilité pour des juges généralistes

generalist judges who lack the expertise necessary to implement these sensitive mandates. Any perceived shortcomings in administrative decision making are not solved by permitting *de novo* review of every legal decision by a court and, as a result, adding to the delay and cost of obtaining a final decision. The solution lies instead in ensuring the proper qualifications and training of administrative decision-makers. Like courts, administrative actors are fully capable of, and responsible for, improving the quality of their own decision-making processes, thereby strengthening access to justice in the administrative justice system.

[284] We also acknowledge that this Court should offer additional direction on conducting reasonableness review.⁷ We fear, however, that the majority's multi-factored, open-ended list of "constraints" on administrative decision making will encourage reviewing courts to dissect administrative reasons in a "line-by-line treasure hunt for error" (*Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, [2013] 2 S.C.R. 458, at para. 54). These "constraints" may function in practice as a wide-ranging catalogue of hypothetical errors to justify quashing an administrative decision — a checklist with unsettling similarities to the series of "jurisdictional errors" spelled out in *Anisminic* itself.

[285] Structuring reasonableness review in this fashion effectively imposes on administrative decision-makers a higher standard of justification than that applied to trial judges. Such an approach undercuts deference and revives a long-abandoned posture of suspicion towards administrative decision making. We are also concerned by the majority's warning that

⁷ Consistent with requests from some commentators and some of the interveners at these hearings, including the Canadian Bar Association and the Council of Canadian Administrative Tribunals (see also Mullan, at pp. 76-78).

qui n'ont pas l'expertise nécessaire pour exécuter ces mandats délicats de s'immiscer encore plus dans la justice administrative. On ne corrige pas ce que l'on estime être une lacune dans la prise de décisions administratives en permettant aux cours de procéder à un examen *de novo* de chaque décision juridique et, ce faisant, en allongeant les délais et en augmentant les frais engagés pour obtenir une décision définitive. La solution réside plutôt dans le fait de s'assurer que les décideurs administratifs possèdent les qualifications et la formation requises. À l'instar des cours, les acteurs administratifs sont tout à fait en mesure d'améliorer la qualité de leur processus décisionnel et il leur incombe de le faire, améliorant du coup l'accès à la justice administrative.

[284] Nous reconnaissons également que notre Cour devrait fournir des balises supplémentaires quant à la façon de procéder à un contrôle judiciaire fondé sur la norme de la décision raisonnable⁷. Nous craignons toutefois que la liste multifactorielle et non limitative des « contraintes » à la prise de décisions administratives dressée par la majorité n'incite les cours de révision à disséquer les motifs administratifs et à se lancer dans « une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur » (*Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, Local 30 c. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, [2013] 2 R.C.S. 458, par. 54). En pratique, ces « contraintes » risquent de se transformer en un vaste catalogue d'erreurs hypothétiques qui peuvent servir à justifier l'annulation d'une décision administrative et devenir une liste de contrôle offrant des similitudes troublantes avec la série d'« erreurs de compétence » énoncées dans l'arrêt *Anisminic* lui-même.

[285] Cette façon de structurer le contrôle selon la norme de la décision raisonnable astreint effectivement les décideurs administratifs à une norme de justification plus exigeante que celle qui s'applique aux juges de première instance. Cette approche sape la déférence et ravive, à l'égard des décisions administratives, une attitude de méfiance qui avait été

⁷ Pour répondre aux vœux formulés par certains commentateurs et certains des intervenants en l'espèce, dont l'Association du Barreau canadien et le Conseil des tribunaux administratifs canadiens (voir aussi Mullan, p. 76-78).

administrative decision-makers cannot “arrogate powers to themselves that they were never intended to have”, an unhelpful truism that risks reintroducing the tortured concept of “jurisdictional error” by another name.

[286] We would advocate a continued approach to reasonableness review which focuses on the concept of *deference* and what it requires of reviewing courts. Curial deference, after all, is *the* hallmark of reasonableness review, setting it apart from the substitution of opinion permitted under the correctness standard. The choice of a particular standard of review — whether described as “correctness”, “reasonableness” or in other terms — is fundamentally about “whether or not a reviewing court should defer”⁸ to an administrative decision (see *Dunsmuir*, at para. 141, per Binnie J., concurring; Régimbald, at pp. 539-40). If courts, therefore, are to properly conduct “reasonableness” review, they must properly understand what deference means.

[287] In our view, deference imposes three requirements on courts conducting reasonableness review. It informs the attitude a reviewing court must adopt towards an administrative decision-maker; it affects how a court frames the question it must answer on judicial review; and it affects how a reviewing court evaluates challenges to an administrative decision.

[288] First and foremost, deference is an “attitude of the court” conducting reasonableness review (*Dunsmuir*, at para. 48). Deference mandates respect for the legislative choice to entrust a decision to administrative actors rather than to the courts, and

mise au rancart depuis longtemps. Nous sommes par ailleurs préoccupés par la mise en garde de la majorité selon laquelle les décideurs administratifs ne peuvent « s’arroger des pouvoirs que le législateur n’a jamais voulu [leur] conférer », une évidence inutile qui risque de réintroduire sous un autre vocable le concept tortueux d’« erreur de compétence ».

[286] Nous préconisons le maintien d’une conception du contrôle judiciaire selon la norme de la raisonabilité qui est centrée sur le principe de la *déférence* et sur ce qui est exigé des cours de révision. Après tout, la retenue judiciaire est *la* marque distinctive du contrôle selon la norme de la décision raisonnable et ce qui le distingue de la norme de la décision correcte, laquelle permet à la cour de substituer son opinion à celle du décideur administratif. Le choix d’une norme de contrôle particulière — qu’on la qualifie de norme de la décision « correcte » ou « raisonnable » ou autrement — consiste essentiellement à déterminer si la cour de révision « devrait ou non faire montre de déférence »⁸ à l’égard d’une décision administrative (voir *Dunsmuir*, par. 141, motifs concordants du juge Binnie; Régimbald, p. 539-540). Par conséquent, pour que les cours puissent mener à bien un contrôle « fondé sur la norme de la décision raisonnable », elles doivent bien comprendre le sens du mot « déférence ».

[287] À notre avis, le principe de la déférence soumet à trois exigences les cours de révision qui procèdent à un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Il influence l’attitude que la cour de révision doit adopter à l’égard du décideur administratif; il influence la façon dont la cour formule la question à laquelle elle doit répondre lorsqu’elle est saisie d’une demande de contrôle judiciaire et il influe sur la façon dont elle évalue la contestation dont fait l’objet la décision administrative.

[288] D’abord et avant tout, la déférence est « une attitude de la cour » qui effectue un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (*Dunsmuir*, par. 48). Le principe de la déférence commande le respect du choix du législateur de confier à des

⁸ Factum of the intervener the Canadian Association of Refugee Lawyers, at para. 5; factum of the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals, at paras. 24-26.

⁸ Mémoire de l’intervenante l’Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, par. 5; mémoire de l’intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens, par. 24-26.

for the important role that administrative decision-makers play in upholding and applying the rule of law (*Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, at para. 131, per LeBel J., concurring). Deference also requires respect for administrative decision-makers, their specialized expertise and the institutional setting in which they operate (*Dunsmuir*, at paras. 48-49). Reviewing courts must pay “respectful attention” to the reasons offered for an administrative decision, make a genuine effort to understand why the decision was made, and give the decision a fair and generous construction in light of the entire record (*Newfoundland Nurses*, at paras. 11-14 and 17).

[289] Second, deference affects how a court frames the question it must answer when conducting judicial review. A reviewing court does not ask how it would have resolved an issue, but rather, whether the answer provided by the administrative decision-maker has been shown to be unreasonable (*Khosa*, at paras. 59 and 61-62; *Dunsmuir*, at para. 47). Framing the inquiry in this way ensures that the administrative decision under review is the focus of the analysis.

[290] This Court has often endorsed this approach to conducting reasonableness review. In *Ryan*, for example, Iacobucci J. explained:

... when deciding whether an administrative action was unreasonable, a court should not at any point ask itself what the correct decision would have been. ... The standard of reasonableness does not imply that a decision-maker is merely afforded a “margin of error” around what the court believes is the correct result.

... Unlike a review for correctness, there will often be no single right answer to the questions that are under review against the standard of reasonableness. ... Even if there could be, notionally, a single best answer, it is not the court’s role to seek this out when deciding if the decision was unreasonable. [paras. 50-51]

acteurs administratifs plutôt qu’aux cours de justice le soin de rendre certaines décisions et la reconnaissance du rôle important que jouent les décideurs administratifs pour faire respecter et appliquer le principe de la primauté du droit (*Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 131, motifs concordants du juge LeBel). Le principe de la déférence commande aussi le respect des décideurs administratifs, de leur expertise spécialisée et du cadre institutionnel dans lequel ils évoluent (*Dunsmuir*, par. 48-49). Les cours de révision doivent accorder une « attention respectueuse » aux motifs donnés à l’appui d’une décision administrative, s’efforcer sincèrement de comprendre la décision et interpréter la décision de façon équitable et généreuse, en tenant compte de l’ensemble du dossier (*Newfoundland Nurses*, par. 11-14 et 17).

[289] En deuxième lieu, le principe de la déférence influe sur la façon dont une cour formule la question à laquelle elle doit répondre lorsqu’elle effectue un contrôle judiciaire. La cour de révision ne cherche pas à savoir comment elle aurait résolu la question, mais plutôt s’il a été démontré que la réponse donnée par le décideur administratif était déraisonnable (*Khosa*, par. 59, 61-62; *Dunsmuir*, par. 47). En circonscrivant ainsi l’examen, on s’assure que l’analyse est bel et bien centrée sur la décision administrative à l’examen.

[290] Notre Cour a souvent cautionné cette vision du contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable. Dans l’arrêt *Ryan*, par exemple, le juge Iacobucci explique :

... lorsqu’elle décide si une mesure administrative est déraisonnable, la cour ne doit à aucun moment se demander ce qu’aurait été la décision correcte. [...] La norme de la décision raisonnable n’implique pas que l’instance décisionnelle dispose simplement d’une « marge d’erreur » par rapport à ce que la cour estime être la solution correcte.

... À la différence d’un examen selon la norme de la décision correcte, il y a souvent plus d’une seule bonne réponse aux questions examinées selon la norme de la décision raisonnable. [...] Même dans l’hypothèse où il y aurait une réponse meilleure que les autres, le rôle de la cour n’est pas de tenter de la découvrir lorsqu’elle doit décider si la décision est déraisonnable. [par. 50-51]

(See also *Volvo Canada Ltd. v. U.A.W., Local 720*, [1980] 1 S.C.R. 178, at p. 214; *Toronto (City)*, at paras. 94-95, per LeBel J., concurring; *VIA Rail*, at para. 101; *Mason v. Minister of Citizenship and Immigration*, 2019 FC 1251, at para. 22 (CanLII), per Grammond J.; Régimbald, at p. 539; Sharpe, at pp. 204 and 208; Paul Daly, “The Signal and the Noise in Administrative Law” (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 67, at p. 85; Evans, “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?”, at p. 107.)

[291] Third, deferential review impacts how a reviewing court evaluates challenges to an administrative decision. Deference requires the applicant seeking judicial review to bear the onus of showing that the decision was unreasonable (*Williams Lake Indian Band v. Canada (Aboriginal Affairs and Northern Development)*, [2018] 1 S.C.R. 83, at para. 108; *Mission Institution v. Khela*, [2014] 1 S.C.R. 502, at para. 64; *May v. Ferndale Institution*, [2005] 3 S.C.R. 809, at para. 71; *Ryan*, at para. 48; *Southam*, at para. 61; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, at p. 130). Focusing on whether the applicant has demonstrated that the decision is unreasonable reinforces the central role that administrative decisions play in a properly deferential review process, and confirms that the decision-maker does not have to persuade the court that its decision is reasonable.

[292] Assessing whether a decision is reasonable also requires a qualitative assessment. Reasonableness is a concept that pervades the law but is difficult to define with precision (*Dunsmuir*, at para. 46). It requires, by its very nature, a fact-specific inquiry that involves a certain understanding of common experience. Reasonableness cannot be reduced to a formula or a checklist of factors, many of which will not be relevant to a particular decision. Ultimately, whether an administrative decision is reasonable will depend on the context (*Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 18). Administrative law covers an infinite variety of decisions and decision-making contexts, as LeBel J.

(Voir également *Volvo Canada Ltd. c. T.U.A., local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178, p. 214; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, par. 94-95, motifs concordants du juge LeBel; *VIA Rail*, par. 101; *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 FC 1251, par. 22 (CanLII), le juge Grammond; Régimbald, p. 539; Sharpe, p. 204 et 208; Paul Daly, « The Signal and the Noise in Administrative Law » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 67, p. 85; Evans, « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? », p. 107.)

[291] Troisièmement, le contrôle fondé sur le principe de la déférence influence la façon dont la cour de révision évalue la contestation dont fait l’objet la décision administrative. La déférence fait reposer sur les épaules du demandeur le fardeau de démontrer que la décision faisant l’objet du contrôle judiciaire est déraisonnable (*Williams Lake Indian Band c. Canada (Affaires autochtones et Développement du Nord)*, [2018] 1 R.C.S. 83, par. 108; *Établissement de Mission c. Khela*, [2014] 1 R.C.S. 502, par. 64; *May c. Établissement Ferndale*, [2005] 3 R.C.S. 809, par. 71; *Ryan*, par. 48; *Southam*, par. 61; *Northern Telecom c. Travailleurs en communication*, [1980] 1 R.C.S. 115, p. 130). Limiter ainsi l’analyse à la question de savoir si le demandeur a démontré que la décision est déraisonnable renforce le rôle essentiel que jouent les décisions administratives dans le cadre d’un contrôle dûment axé sur le principe de la déférence et confirme que le décideur n’a pas à convaincre la cour de justice que sa décision est raisonnable.

[292] L’évaluation du caractère raisonnable d’une décision nécessite également une évaluation qualitative. La raisonnabilité est un concept omniprésent dans notre droit, mais difficile à définir avec précision (*Dunsmuir*, par. 46). Ce concept exige, de par sa nature même, une analyse factuelle qui implique une certaine compréhension des réalités courantes. Le caractère raisonnable ne peut être réduit à une formule ou à une liste de facteurs, dont bon nombre ne s’appliqueront pas à une décision particulière. En fin de compte, la question de savoir si une décision administrative est raisonnable dépend du contexte (*Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 18). Le

colourfully explained in *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at para. 158 (dissenting in part, but not on this point):

. . . not all administrative bodies are the same. Indeed, this is an understatement. At first glance, labour boards, police commissions, and milk control boards may seem to have about as much in common as assembly lines, cops, and cows! Administrative bodies do, of course, have some common features, but the diversity of their powers, mandate and structure is such that to apply particular standards from one context to another might well be entirely inappropriate.

[293] Deference, in our view, requires approaching each administrative decision on its own terms and in its own context. But we emphasize that the inherently contextual nature of reasonableness review does not mean that the degree of scrutiny applied by a reviewing court varies (*Alberta Teachers' Association*, at para. 47; *Wilson*, at para. 18). It merely means that when assessing a challenge to an administrative decision, a reviewing court must be attentive to all relevant circumstances, including the reasons offered to support the decision, the record, the statutory scheme and the particular issues raised by the applicant, among other factors (see, for example, *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at para. 40; *Newfoundland Nurses*, at para. 18; Van Harten et al., at p. 794). Without this context, it is impossible to determine what constitutes a sufficiently compelling justification to quash a decision under reasonableness review. Context may make a challenge to an administrative decision more or less persuasive — but it does not alter the deferential posture of the reviewing court (*Suresh*, at para. 40).

droit administratif englobe une diversité infinie de décisions et de contextes décisionnels, comme l'a expliqué de façon imagée le juge LeBel dans l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, para. 158 (dissident en partie, mais pas sur ce point) :

. . . les organismes administratifs diffèrent les uns des autres. En fait, c'est le moins qu'on puisse dire. À première vue, un conseil des relations de travail, une commission de police et un office de contrôle laitier peuvent paraître avoir autant de points en commun qu'une ligne d'assemblage, un policier et une vache! Les organismes administratifs ont évidemment certaines caractéristiques en commun, mais en raison de la diversité de leurs attributions, de leur mandat et de leur organisation, il peut être totalement inapproprié d'appliquer les mêmes normes d'un contexte à l'autre.

[293] Selon nous, le principe de la déférence commande que l'on considère chaque décision administrative comme un cas d'espèce et qu'on tienne compte du contexte qui lui est propre. Nous tenons toutefois à préciser qu'il n'y a aucune corrélation entre le caractère foncièrement contextuel du contrôle judiciaire effectué selon la norme de la décision raisonnable et le degré d'attention avec lequel la cour de révision effectue son examen (*Alberta Teachers' Association*, par. 47; *Wilson*, par. 18). La nature contextuelle du contrôle judiciaire signifie simplement que, lorsqu'elle est saisie d'une contestation portant sur une décision administrative, la cour de révision doit tenir compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris les motifs invoqués au soutien de la décision, le dossier, le régime législatif et les questions particulières soulevées par le demandeur, parmi d'autres facteurs (voir, par exemple, *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 40; *Newfoundland Nurses*, par. 18; Van Harten et autres, p. 794). Sans ce contexte, il est impossible de déterminer ce qui constitue une justification suffisamment convaincante pour annuler une décision à l'issue d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable. Le contexte peut influencer sur le degré de persuasion de la contestation dont fait l'objet la décision administrative, mais il n'a aucune incidence sur l'attitude de déférence que doit conserver la cour de révision (*Suresh*, par. 40).

[294] Deference, however, does not require reviewing courts to shirk their obligation to review the decision. So long as they maintain a respectful attitude, frame the judicial review inquiry properly and demand compelling justification for quashing a decision, reviewing courts are entitled to meaningfully probe an administrative decision. A thorough evaluation by a reviewing court is not “disguised correctness review”, as some have used the phrase. Deference, after all, stems from respect, not inattention to detail.

[295] Bearing this in mind, we offer the following suggestions for conducting reasonableness review. We begin with situations where reasons are required.⁹

[296] The administrative decision is the focal point of the review exercise. Where reasons are provided, they serve as the natural starting point to determine whether the decision-maker acted reasonably (*Williams Lake*, at para. 36). By beginning with the reasons offered for the decision, read in light of the surrounding context and the grounds raised to challenge the decision, reviewing courts provide meaningful oversight while respecting the legitimacy of specialized administrative decision making.

[297] Reviewing courts should approach the reasons with respect for the specialized decision-makers, the significant role they have been assigned and the institutional context chosen by the legislator. Reasons should be approached generously, on their own terms. Reviewing courts should be hesitant to second-guess operational implications, practical challenges and on-the-ground knowledge used to justify an administrative decision. Reviewing courts must also remain alert to specialized concepts or language used in an administrative decision that may be unfamiliar to a generalist judge (*Newfoundland Nurses*, at para. 13;

⁹ Under the duty of procedural fairness outlined in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 43.

[294] La déférence ne suppose pas pour autant que la cour de révision se dérobe à son devoir de contrôler la décision. Dès lors qu'elle maintient une attitude de respect, qu'elle cerne correctement la question à trancher dans le cadre du contrôle judiciaire et qu'elle exige qu'on lui soumette des raisons impérieuses avant d'annuler une décision, il lui est loisible d'analyser en profondeur la décision administrative dont elle est saisie. Ce faisant, elle ne procède pas à un contrôle « déguisé selon la norme de la décision correcte », pour reprendre l'expression employée par certains. Après tout, la déférence est la marque d'une attitude de respect et non le signe d'un manque d'attention aux détails.

[295] Dans cette optique, nous aimerions proposer quelques pistes qui, selon nous, pourraient baliser le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable. Nous commencerons par les situations où la décision en question doit être motivée⁹.

[296] La décision administrative est le point de mire du contrôle judiciaire. Pour déterminer si le décideur a agi raisonnablement, la cour de révision doit d'abord, cela va de soi, examiner les motifs, s'il en est, qui ont été exposés (*Williams Lake*, par. 36). En se penchant d'abord sur les motifs de la décision, à la lumière du contexte qui l'entoure et des arguments invoqués pour la contester, la cour de révision procède à un véritable contrôle tout en respectant la légitimité du processus décisionnel des autorités administratives spécialisées.

[297] Les cours de révision devraient aborder les motifs dans un esprit de respect envers les décideurs spécialisés, le rôle important qui leur a été confié et le contexte institutionnel choisi par le législateur. Elles devraient interpréter les motifs de façon généreuse, en respectant leur teneur, et se garder de reconsidérer les incidences concrètes, les difficultés d'ordre pratique et les connaissances de terrain invoquées pour justifier la décision administrative. Elles doivent également demeurer attentives aux concepts ou termes spécialisés employés dans une décision administrative que les juges généralistes

⁹ Pour respecter l'obligation d'équité procédurale selon l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 43.

Igloo Vikski, at paras. 17 and 30). When confronted with unfamiliar language or modes of reasoning, judges should acknowledge that such differences are an inevitable, intentional and invaluable by-product of the legislative choice to assign a matter to the administrative system. They may lend considerable force to an administrative decision and, by the same token, render an applicant's challenge to that decision less compelling. Reviewing courts scrutinizing an administrative body's decision under the reasonableness framework should therefore keep in mind that the administrative body holds the "interpretative upper hand" (*McLean*, at para. 40).

[298] Throughout the review process, a court conducting deferential review must view claims of administrative error in context and with caution, cognizant of the need to avoid substituting its opinion for that of those empowered and better equipped to answer the questions at issue. Because judicial substitution is incompatible with deference, reviewing courts must carefully evaluate the challenges raised by an applicant to ensure they go to the *reasonableness* of the administrative decision.

[299] Unsurprisingly, applicants rarely present challenges to an administrative decision as explicit invitations for courts to substitute their opinions for those of administrative actors. Courts, therefore, must carefully probe challenges to administrative decisions to assess whether they amount, in substance, to a mere difference of opinion with how the administrative decision-maker weighed or prioritized the various factors relevant to the decision-making process. Allegations of error may, on deeper examination, simply reflect a legitimate difference in approach by an administrative decision-maker. By rooting out and rejecting such challenges, courts respect the valuable and distinct perspective that administrative bodies bring to answering legal questions, flowing from the considerable expertise and field sensitivity they develop by administering their mandate and working within the intricacies of their

connaissent peut-être moins bien (*Newfoundland Nurses*, par. 13; *Igloo Vikski*, par. 17 et 30). Lorsque les mots employés ou le raisonnement ne leur sont pas familiers, les juges devraient reconnaître que ces différences constituent une conséquence inévitable et inestimable du choix délibéré du législateur de confier la question au système de justice administrative. Ces particularités peuvent conférer une très grande force à une décision administrative et, du coup, affaiblir la contestation dont celle-ci fait l'objet. La cour de révision qui analyse la décision d'un organisme administratif selon la norme de la décision raisonnable devrait donc se rappeler que l'organisme jouit d'un « privilège [. . .] en matière d'interprétation » (*McLean*, par. 40).

[298] Tout au long du contrôle fondé sur le principe de la déférence, la cour doit examiner les allégations d'erreur administrative avec prudence, en tenant compte du contexte et de la nécessité d'éviter de substituer son opinion à celle des personnes qui sont habilitées à répondre aux questions en litige et mieux outillées qu'elle pour le faire. Étant donné que le principe de la déférence lui interdit de substituer son opinion à celle du décideur, la cour de révision doit évaluer avec circonspection les arguments que le demandeur invoque pour contester une décision administrative afin de s'assurer qu'ils concernent le caractère *raisonnable* de celle-ci.

[299] Sans surprise, on constate qu'il est rare que les demandeurs formulent leur contestation d'une décision administrative comme une invitation explicite adressée aux cours de révision de substituer leur opinion à celle des acteurs administratifs. En conséquence, les cours doivent examiner attentivement la contestation d'une décision administrative afin de déterminer si cette contestation tient essentiellement à une simple divergence d'opinions quant à la façon dont le décideur a soupesé ou apprécié les différents facteurs qui entrent en ligne de compte dans le cadre du processus décisionnel. Un examen plus approfondi peut révéler que les allégations d'erreur reflètent simplement l'approche différente légitimement retenue par le décideur administratif. En écartant et en rejetant ces contestations, les cours respectent l'angle distinct et précieux sous lequel les organismes administratifs apportent des réponses à

statutory context on a daily basis. The understanding and insights of administrative actors enhance the decision-making process and may be more conducive to reaching a result “that promotes effective public policy and administration . . . than the limited knowledge, detachment, and modes of reasoning typically associated with courts of law” (*National Corn Growers*, at pp. 1336-37 (emphasis deleted), per Wilson J., concurring, citing J. M. Evans et al., *Administrative Law: Cases, Text, and Materials* (3rd ed. 1989), at p. 414).

[300] When resolving challenges to an administrative decision, courts must also consider the *materiality* of any alleged errors in the decision-maker’s reasoning. Under reasonableness review, an error is not necessarily sufficient to justify quashing a decision. Inevitably, the weight of an error will depend on the extent to which it affects the decision. An error that is peripheral to the administrative decision-maker’s reasoning process, or overcome by more compelling points advanced in support of the result, does not provide fertile ground for judicial review. Ultimately, the role of the reviewing court is to examine the decision as a whole to determine whether it is reasonable (*Dunsmuir*, at para. 47; *Khosa*, at para. 59). Considering the materiality of any impugned errors is a natural part of this exercise, and of reading administrative reasons “together with the outcome” (*Newfoundland Nurses*, at para. 14).

[301] Review of the decision as a whole is especially vital when an applicant alleges that an administrative decision contains material omissions. Significantly, and as this Court has frequently emphasized, administrative decision-makers are not required to consider and comment upon every issue raised by the parties in their reasons (*Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, [2012] 3 S.C.R. 405, at para. 3; *Newfoundland Nurses*, at para. 16, citing *Service Employees’ International Union, Local*

des questions de droit, forts de la grande connaissance et de la sensibilité qu’ils acquièrent en accomplissant leur mandat et en appliquant au quotidien des régimes législatifs complexes. La compréhension éclairée des acteurs administratifs rehausse la qualité du processus décisionnel et permet davantage d’atteindre un résultat [TRADUCTION] « qui favorise l’efficacité des politiques et de l’administration publique [. . .] [que les] connaissances limitées, [le] détachement et [les] modes de raisonnement qui caractérisent normalement les cours de justice » (*National Corn Growers*, p. 1336-1337 (soulignement omis), motifs concordants de la juge Wilson, citant J. M. Evans et autres, *Administrative Law : Cases, Text and Materials* (3^e éd. 1989), p. 414).

[300] Lorsqu’ils sont saisis d’une contestation d’une décision administrative, les cours de révision doivent également tenir compte de la *gravité* des erreurs dont serait entaché le raisonnement du décideur. Dans le cadre du contrôle judiciaire fondé sur la norme de la décision raisonnable, une erreur ne suffit pas nécessairement en soi à justifier l’annulation d’une décision. La gravité de l’erreur dépend invariablement de la mesure dans laquelle elle influe sur la décision. L’erreur ne peut servir de fondement à une demande de contrôle judiciaire lorsqu’elle est secondaire au regard du raisonnement du décideur administratif ou mineure par rapport aux arguments plus solides invoqués pour justifier le résultat souhaité. En fin de compte, le rôle de la cour de révision consiste à examiner la décision dans son ensemble pour savoir si elle est raisonnable (*Dunsmuir*, par. 47; *Khosa*, par. 59). La prise en compte de la gravité des erreurs reprochées fait naturellement partie de cette opération et de l’examen des motifs de la décision « en corrélation avec le résultat » (*Newfoundland Nurses*, par. 14).

[301] L’examen de la décision dans son ensemble est d’autant plus essentiel lorsque le demandeur soutient qu’une décision administrative est entachée de graves omissions. Fait important à souligner, ainsi que notre Cour l’a fait remarquer à maintes reprises, les décideurs administratifs ne sont pas tenus d’examiner et de commenter dans leurs motifs chaque argument soulevé par les parties (*Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, [2012] 3 R.C.S. 405, par. 3; *Newfoundland Nurses*, par. 16, citant *Union internationale*

No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association, [1975] 1 S.C.R. 382, at p. 391). Further, a reviewing court is not restricted to the four corners of the written reasons delivered by the decision-maker and should, if faced with a gap in the reasons, look to the record to see if it sheds light on the decision (*Williams Lake*, at para. 37; *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, [2018] 1 S.C.R. 6, at para. 23; *Newfoundland Nurses*, at para. 15; *Alberta Teachers' Association*, at paras. 53 and 56).

[302] The use of the record and other context to supplement a decision-maker's reasons has been the subject of some academic discussion (see, for example, Mullan, at pp. 69-74). We support a flexible approach to supplementing reasons, which is consistent with the flexible approach used to determine whether administrative reasons must be provided to begin with and sensitive to the "day-to-day realities of administrative agencies" (*Baker*, at para. 44), which may not be conducive to the production of "archival" reasons associated with court judgments (para. 40, citing Roderick A. Macdonald and David Lametti, "Reasons for Decision in Administrative Law" (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123).

[303] Some materials that may help bridge gaps in a reviewing court's understanding of an administrative decision include: the record of any formal proceedings as well as the materials before the decision-maker, past decisions of the administrative body, and policies or guidelines developed to guide the type of decision under review (see Matthew Lewans, "Renovating Judicial Review" (2017), 68 *U.N.B.L.J.* 109, at pp. 137-38). Reviewing these materials may assist a court in understanding, "by inference", why an administrative decision-maker reached a particular outcome (*Baker*, at para. 44; see also *Williams Lake*, at para. 37; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, at paras. 38-39). It may reveal further confirmatory context for a line of reasoning employed by the decision-maker — by showing, for example, that the decision-maker's understanding of the purpose of its statutory mandate finds support in the provision's legislative history

des employés des services, Local no. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Association, [1975] 1 R.C.S. 382, p. 391). De plus, l'examen qu'effectue la cour de révision ne se limite pas à la teneur même des motifs écrits de la décision; lorsqu'elle constate l'existence d'une lacune dans les motifs, la cour doit examiner le dossier pour savoir s'il permet de mieux comprendre la décision (*Williams Lake*, par. 37; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 23; *Newfoundland Nurses*, par. 15; *Alberta Teachers' Association*, par. 53 et 56).

[302] Certains théoriciens se sont penchés sur l'utilisation du dossier et d'autres éléments contextuels pour compléter les motifs exposés par le décideur (voir, par exemple, Mullan, p. 69-74). Nous sommes quant à nous en faveur de la possibilité de compléter les motifs, car cette démarche va de pair avec l'approche souple qui sert à déterminer si la décision administrative doit ou non être motivée et tient compte « de la réalité quotidienne des organismes administratifs » (*Baker*, par. 44), laquelle se prête peut-être mal à la production de motifs « d'archives » s'apparentant aux décisions judiciaires (par. 40, citant Roderick A. Macdonald et David Lametti, « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123).

[303] Afin de combler les lacunes que comporte la décision administrative dont elle est saisie, la cour de révision pourrait consulter, par exemple, le dossier des actes de procédure officiels, les documents portés à l'attention du décideur, les décisions antérieures de l'organisme administratif, ainsi que les politiques ou lignes directrices élaborées pour l'aider dans sa démarche (voir Matthew Lewans, « Renovating Judicial Review » (2017), 68 *R.D. U.N.-B.* 109, p. 137-138). Après avoir consulté ces documents, la cour sera peut-être davantage en mesure de comprendre, « par déduction », pourquoi un décideur administratif est parvenu à un certain résultat (*Baker*, par. 44; voir également *Williams Lake*, par. 37; *Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, par. 38-39). Il pourra aussi y trouver d'autres éléments contextuels qui viennent corroborer le raisonnement suivi par le décideur. Ces éléments pourraient démontrer, par exemple, que l'interprétation proposée par le décideur en ce qui concerne l'objet

(*Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, [2011] 1 S.C.R. 3, at paras. 25-29). Reviewing the record can also yield responses to the specific challenges raised by an applicant on judicial review, responses that are “consistent with the process of reasoning” applied by the administrative decision-maker (*Igloo Vikski*, at para. 45). In these ways, reviewing courts may legitimately supplement written reasons without “supplant[ing] the analysis of the administrative body” (*Lukács*, at para. 24).

[304] The “adequacy” of reasons, in other words, is not “a stand-alone basis for quashing a decision” (*Newfoundland Nurses*, at para. 14). As this Court has repeatedly confirmed, reasons must instead “be read together with the outcome and serve the purpose of showing whether the result falls within a range of possible outcomes” (*Newfoundland Nurses*, at para. 14; *Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)*, [2012] 2 S.C.R. 108, at para. 44; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, [2013] 2 S.C.R. 559, at para. 52; *Williams Lake*, at para. 141, per Rowe J., dissenting, but not on this point). This approach puts substance over form in situations where the basis for a decision by a specialized administrative actor is evident on the record, but not clearly expressed in written reasons. Quashing decisions in such circumstances defeats the purpose of deference and thwarts access to justice by wasting administrative and judicial resources.

[305] In our view, therefore, if an applicant claims that an administrative decision-maker failed to address a relevant factor in reaching a decision, the reviewing court must consider the submissions and record before the decision-maker, and the materiality of any such omission to the decision rendered. An administrative decision-maker’s failure, for example, to refer to a particular statutory provision or the full factual record before it does not automatically entitle a reviewing court to conduct a *de novo* assessment of the decision under review. The inquiry must remain focussed on whether the applicant has satisfied the

du mandat que lui a confié la loi trouve appui dans l’historique législatif de la disposition (*Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, [2011] 1 R.C.S. 3, par. 25-29). En consultant le dossier, la cour pourra également trouver des réponses aux arguments spécifiques invoqués par le demandeur au soutien de sa demande de contrôle judiciaire, c’est-à-dire des réponses qui « [vont] dans le même sens [que] le raisonnement suivi par le décideur » (*Igloo Vikski*, par. 45). Voilà comment les cours de révision peuvent légitimement compléter les motifs écrits sans « supplanter l’analyse de l’organisme administratif » (*Lukács*, par. 24).

[304] En d’autres termes, l’« insuffisance » des motifs « [ne] permet [pas] à elle seule de casser une décision » (*Newfoundland Nurses*, par. 14). Ainsi que notre Cour l’a affirmé à maintes reprises, les motifs doivent plutôt « être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si celui-ci fait partie des issues possibles » (*Newfoundland Nurses*, par. 14; *Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [2012] 2 R.C.S. 108, par. 44; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 52; *Williams Lake*, par. 141, motifs dissidents du juge Rowe, mais non sur ce point). Cette approche privilégie le fond plutôt que la forme dans les situations où le fondement de la décision rendue par un acteur administratif spécialisé est évident au vu du dossier, mais n’est pas exposé clairement dans ses motifs écrits. L’annulation des décisions dans ces circonstances va à l’encontre de l’objet du principe de la déférence et fait entrave à l’accès à la justice en entraînant un gaspillage des ressources administratives et judiciaires.

[305] En conséquence, à notre avis, si le demandeur reproche au décideur administratif de ne pas avoir tenu compte d’un facteur pertinent pour en arriver à sa décision, la cour de révision doit examiner les arguments et le dossier dont le décideur était saisi, ainsi que l’importance relative de l’omission par rapport à la décision rendue. Si le décideur a omis, par exemple, de mentionner une disposition législative précise ou l’ensemble du dossier factuel complet porté à son attention, la cour de révision n’a pas automatiquement le droit de procéder à un examen *de novo* de la décision contestée. L’analyse

burden of showing that the omission renders the decision reached unreasonable.

[306] We acknowledge that respecting the line between reasonableness and correctness review has posed a particular challenge for judges when reviewing interpretation by administrative decision-makers of their statutory mandates. Judges routinely interpret statutes and have developed a template for how to scrutinize words in that context. But the same deferential approach we have outlined above must apply with equal force to statutory interpretation cases. When reviewing an administrative decision involving statutory interpretation, a court should not assess the decision by determining what, in its own view, would be a reasonable interpretation. Such an approach “imperils deference” (Paul Daly, “Unreasonable Interpretations of Law” (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 233, at p. 250).

[307] We agree with Justice Evans that “once [a] court embarks on its own interpretation of the statute to determine the reasonableness of the tribunal’s decision, there seems often to be little room for deference” (Evans, “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?”, at p. 109; see also *Mason*, at para. 34; Dyzenhaus, “Dignity in Administrative Law: Judicial Deference in a Culture of Justification”, at p. 108; Daly, “Unreasonable Interpretations of Law”, at pp. 254-55). We add that a *de novo* interpretation of a statute, conducted as a prelude to “deferential” review, necessarily omits a vital piece of the interpretive puzzle: the perspective of the front-line, specialized administrative body that routinely applies the statutory scheme in question (Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, at p. 304; Paul Daly, “Deference on Questions of Law” (2011), 74 *Mod. L. Rev.* 694). By placing that perspective at the heart of the judicial review inquiry, courts display respect for administrative specialization and expertise, and for the legislative choice to delegate certain questions to non-judicial bodies.

doit se limiter à déterminer si le demandeur s’est déchargé du fardeau qui lui incombait d’établir que l’omission rend la décision contestée déraisonnable.

[306] Nous reconnaissons qu’il est particulièrement difficile pour les juges de respecter la ligne de démarcation entre la norme de la décision raisonnable et celle de la décision correcte lorsqu’ils sont appelés à réviser l’interprétation que des décideurs administratifs ont donnée à leur mandat statutaire. Les juges interprètent quotidiennement des lois et ils ont mis au point une grille dont ils se servent pour analyser les mots dans ce contexte. Ils doivent toutefois conserver la même attitude de déférence dont nous avons déjà parlé lorsqu’ils interprètent une disposition législative. Lorsqu’elle révisé une décision administrative portant sur l’interprétation d’une disposition législative, la cour de révision ne devrait pas évaluer la décision en tentant de déterminer l’interprétation qui, à son avis, serait raisonnable. Pareille attitude [TRADUCTION] « met en péril la déférence » (Paul Daly, « Unreasonable Interpretations of Law » (2014), 66 *S.C.L.R.* (2d) 233, p. 250).

[307] Nous convenons avec le juge Evans que [TRADUCTION] « dès lors que la cour se lance dans sa propre interprétation de la loi pour déterminer si la décision du tribunal administratif était raisonnable, il semble y avoir peu de place pour la déférence » (Evans, « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? », p. 109; voir également *Mason*, par. 34; Dyzenhaus, « Dignity in Administrative Law : Judicial Deference in a Culture of Justification », p. 108; Daly, « Unreasonable Interpretations of Law », p. 254-255). Ajoutons qu’une interprétation *de novo* d’une loi, effectuée avant un contrôle effectué selon le principe de la déférence, occulte nécessairement un élément essentiel du processus d’interprétation : le point de vue de l’organisme administratif spécialisé qui applique régulièrement le régime législatif en question (Dyzenhaus, « Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », p. 304; Paul Daly, « Deference on Questions of Law » (2011), 74 *Mod. L. Rev.* 694). En plaçant ce point de vue au cœur de leur analyse, les cours de justice témoignent de leur respect à l’endroit des compétences et connaissances spécialisées des organismes administratifs ainsi qu’à l’égard du choix du législateur de déléguer le traitement de certaines questions à des organismes non judiciaires.

[308] Conversely, by imposing their own interpretation of a statutory provision, courts *undermine* legislative intent to confide a mandate to the decision-maker. Applying a statute will almost always require some interpretation, making the interpretive mandate of administrative decision-makers inherent to their legislative mandate. The decision-maker who applies the statute has primary responsibility for interpreting the provisions in order to carry out their mandate effectively.

[309] Administrative decision-makers performing statutory interpretation should therefore be permitted to be guided by their expertise and knowledge of the practical realities of their administrative regime. In many cases, the “ordinary meaning” of a word or term makes no sense in a specialized context. And in some settings, law and policy are so inextricably at play that they give the words of a statute a meaning unique to a particular specialized context (*National Corn Growers*, at p. 1336, per Wilson J., concurring; *Domtar Inc.*, at p. 800). Further, not only are statutory provisions sometimes capable of bearing more than one reasonable interpretation, they are sometimes drafted in general terms or with “purposeful ambiguity” in order to permit adaptation to future, unknown circumstances (see Felix Frankfurter, “Some Reflections on the Reading of Statutes” (1947), 47 *Colum. L. Rev.* 527, at p. 528). These considerations make it all the more compelling that reviewing courts avoid imposing judicial norms on administrative decision-makers or maintaining a dogmatic insistence on formalism. Where a decision-maker can explain its decision adequately, that decision should be upheld (Daly, “Unreasonable Interpretations of Law”, at pp. 233-34, 250 and 254-55).

[310] Justice Brown’s reasons in *Igloo Vikski* provide a useful illustration of a properly deferential approach to statutory interpretation. That case involved an interpretation of the *Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36, as it applies to hockey goaltender gloves. The Canada Border Services Agency had classified the

[308] À l’inverse, en imposant leur propre interprétation d’une disposition législative, les cours de justice *dénaturent* l’intention du législateur de confier un mandat au décideur. Dans presque tous les cas, il est nécessaire d’interpréter les dispositions d’une loi pour les appliquer, de sorte que le mandat que le législateur confie aux décideurs administratifs comporte foncièrement une fonction d’interprétation. Le décideur qui applique la loi est la principale personne chargée d’en interpréter les dispositions afin de s’acquitter efficacement de son mandat.

[309] Lorsqu’ils interprètent des dispositions législatives, les décideurs administratifs devraient donc être autorisés à tabler sur leur compétence spécialisée et sur la connaissance qu’ils ont des réalités pratiques de leur régime administratif. Assez souvent, les mots et les termes ont une signification tout à fait différente de leur « sens ordinaire » lorsqu’ils sont employés dans un domaine spécialisé. Dans certains cas, les règles de droit et les politiques sont si étroitement liées entre elles qu’elles confèrent aux mots d’une loi un sens unique qui est propre à un contexte particulier (*National Corn Growers*, p. 1336, motifs concordants de la juge Wilson; *Domtar Inc.*, p. 800). Qui plus est, non seulement les dispositions législatives peuvent-elles parfois se prêter à plusieurs interprétations raisonnables, mais elles peuvent aussi avoir été rédigées de manière générale ou [TRADUCTION] « délibérément ambiguë » afin de pouvoir être adaptées à des circonstances ultérieures inconnues (voir Felix Frankfurter, « Some Reflections on the Reading of Statutes » (1947), 47 *Colum. L. Rev.* 527, p. 528). Pour toutes ces raisons, il est impératif que les cours de révision évitent d’imposer des normes judiciaires aux décideurs administratifs ou d’insister de façon dogmatique sur le formalisme. Lorsque le décideur peut expliquer sa décision de manière adéquate, cette décision devrait être confirmée (Daly, « Unreasonable Interpretations of Law », p. 233-234, 250 et 254-255).

[310] Les motifs de la décision qu’a rendue le juge Brown dans l’affaire *Igloo Vikski* constituent un bon exemple d’une attitude de déférence à privilégier en matière d’interprétation législative. Cette affaire portait sur l’interprétation du *Tarif des douanes*, L.C. 1997, c. 36, à l’égard de gants de gardien de

gloves as “[g]loves, mittens [or] mitts”. Igloo Vikski argued they should have been classified as sporting equipment. The Canadian International Trade Tribunal (“CITT”) confirmed the initial classification. The Federal Court of Appeal reversed the decision.

[311] Acknowledging that the “specific expertise” of the CITT gave it the upper hand over a reviewing court with respect to certain questions of law, Justice Brown determined that the standard of review was reasonableness. Writing for seven other members of the Court, he carefully reviewed the reasons of the CITT and how it had engaged with Igloo Vikski’s arguments before turning to the errors alleged by Igloo Vikski and the Federal Court of Appeal. Conceding that the CITT reasons lacked “perfect clarity”, Justice Brown nevertheless concluded that the Tribunal’s interpretation was reasonable. While he agreed with Igloo Vikski that an alternate interpretation to that given by the CITT was available, the inclusive language of the applicable statute was broad enough to accommodate the CITT’s reasonable interpretation. By beginning with the reasons offered for the interpretation and turning to the challenges mounted against it in light of the surrounding context, *Igloo Vikski* provides an excellent example of respectful and properly deferential judicial review.

[312] We conclude our discussion of reasonableness review by addressing cases where reasons are neither required nor available for judicial review. In these circumstances, a reviewing court should remain focussed on whether the decision has been shown to be unreasonable. The reasonableness of the decision may be justified by past decisions of the administrative body (see *Edmonton East*, at paras. 38 and 44-46; *Alberta Teachers’ Association*, at paras. 56-64). In other circumstances, reviewing courts may have to assess the reasonableness of the outcome in light of the procedural context surrounding the decision (see *Law Society of British Columbia v. Trinity Western University*, [2018] 2 S.C.R. 293,

but pour le hockey. L’Agence des services frontaliers du Canada avait classé les gants comme des « gants, mitaines et moufles ». Igloo Vikski soutenait qu’ils auraient dû être classés comme des articles de sport. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (« TCCE ») a confirmé la classification initiale, mais la Cour d’appel fédérale a infirmé la décision.

[311] Reconnaissant que « l’expertise spécialisée » du TCCE donnait à celui-ci un avantage sur la cour de révision relativement à certaines questions de droit, le juge Brown a décidé que la norme de contrôle était celle de la décision raisonnable. S’exprimant au nom de sept autres membres de la Cour, il a soigneusement passé en revue les motifs de la décision du TCCE et la façon dont le Tribunal avait analysé les arguments d’Igloo Vikski, avant de se pencher sur les erreurs invoquées par celle-ci et par la Cour d’appel fédérale. Reconnaissant que les motifs de la décision du TCCE n’étaient pas « parfaitement limpides », le juge Brown a néanmoins conclu que l’interprétation du Tribunal était raisonnable. Tout en convenant avec Igloo Vikski qu’une autre interprétation que celle donnée par le TCCE était possible, il a précisé que, compte tenu de sa formulation générale, la loi applicable avait une portée suffisamment large pour englober l’interprétation raisonnable faite par le TCCE. L’arrêt *Igloo Vikski*, dans lequel le juge Brown résume d’abord les motifs exposés au soutien de l’interprétation, puis les arguments invoqués pour la contester, eu égard au contexte, représente un excellent exemple d’un contrôle judiciaire respectueux et empreint de la déférence souhaitable.

[312] Nous concluons notre examen du contrôle selon la norme de la raisonabilité en passant aux situations dans lesquelles le décideur n’est pas tenu de motiver sa décision ou dans lesquelles il est impossible d’obtenir les motifs de la décision aux fins de contrôle judiciaire. En pareil cas, la cour de révision devrait s’en tenir à la question de savoir s’il a été établi que la décision est déraisonnable. Le caractère raisonnable de la décision peut être démontré à l’aide de décisions antérieures de l’organisme administratif (voir *Edmonton East*, par. 38, 44-46; *Alberta Teachers’ Association*, par. 56-64). Dans d’autres cas, la cour de révision devra peut-être s’en remettre au contexte procédural entourant

at paras. 51-56; *Edmonton East*, at paras. 48-60; *Catalyst Paper Corp.*, at paras. 32-36). In all cases, the question remains whether the challenging party has demonstrated that a decision is unreasonable.

[313] In sum, reasonableness review is based on deference to administrative decision-makers and to the legislative intention to confide in them a mandate. Deference must inform the attitude of a reviewing court and the nature of its analysis: the court does not ask how it would have resolved the issue before the administrative decision-maker but instead evaluates whether the decision-maker acted reasonably. The reviewing court starts with the reasons offered for the administrative decision, read in light of the surrounding context and based on the grounds advanced to challenge the reasonableness of the decision. The reviewing court must remain focussed on the reasonableness of the decision viewed as a whole, in light of the record, and with attention to the materiality of any alleged errors to the decision-maker's reasoning process. By properly conducting reasonableness review, judges provide careful and meaningful oversight of the administrative justice system while respecting its legitimacy and the perspectives of its front-line, specialized decision-makers.

Application to Mr. Vavilov

[314] Alexander Vavilov challenges the Registrar of Citizenship's decision to cancel his citizenship certificate. The Registrar concluded that Mr. Vavilov was not a Canadian citizen, and therefore not entitled to a certificate of Canadian citizenship because, although he was born in Canada, his parents were "other representative[s] or employee[s] in Canada of a foreign government" within the meaning of s. 3(2)(a) of the *Citizenship Act*, R.S.C. 1985, c. C-29.

la décision pour apprécier le caractère raisonnable du résultat (voir *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, [2018] 2 R.C.S. 293, par. 51-56; *Edmonton East*, par. 48-60; *Catalyst Paper Corp.*, par. 32-36). Dans tous les cas, la question à trancher demeure celle de savoir si la partie qui conteste la décision a démontré que celle-ci est déraisonnable.

[313] En résumé, le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable commande la déférence à l'égard des décideurs administratifs et le respect de l'intention du législateur de leur confier un mandat. La déférence doit éclairer l'attitude de la cour de révision et la nature de l'analyse qu'elle mènera : il ne s'agit pas pour elle de déterminer comment elle aurait tranché la question dont le décideur administratif était saisi, mais plutôt de se demander si celui-ci a agi de façon raisonnable. À cette fin, elle examine d'abord les motifs exposés au soutien de la décision administrative à la lumière du contexte et des arguments invoqués par la partie qui affirme qu'elle n'est pas raisonnable. La cour de révision doit faire porter son analyse principalement sur le caractère raisonnable de la décision examinée dans son ensemble, à la lumière du dossier, en tenant compte de la gravité des erreurs dont serait entaché le raisonnement du décideur. En appliquant comme il se doit la norme de la décision raisonnable lors du contrôle judiciaire des décisions contestées devant eux, les juges assurent une surveillance minutieuse et concrète du système de justice administrative tout en respectant la légitimité de celui-ci et le point de vue des décideurs spécialisés de première ligne.

Application à M. Vavilov

[314] Alexander Vavilov conteste la décision de la greffière de la citoyenneté d'annuler son certificat de citoyenneté. La greffière a conclu que M. Vavilov n'était pas un citoyen canadien et que, par conséquent, il n'avait pas droit à un certificat de citoyenneté canadienne parce que, même s'il est né au Canada, ses parents étaient [TRADUCTION] « représentant[s] ou au service d'un gouvernement étranger » au sens de l'al. 3(2)a) de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. 1985, c. C-29.

[315] The first issue is the applicable standard of review. We agree with the majority that reasonableness applies.

[316] The second issue is whether the Registrar was reasonable in concluding that the exception to Canadian citizenship in s. 3(2)(a) applies not only to parents who enjoy diplomatic privileges and immunities, but also to intelligence agents of a foreign government. The onus is therefore on Mr. Vavilov to satisfy the reviewing court that the decision was unreasonable. In our view, he has met that onus.

[317] Mr. Vavilov was born in Canada in 1994. His Russian parents, Elena Vavilova and Andrey Bezrukov, entered Canada at some point prior to his birth, assumed the identities of two deceased Canadians and fraudulently obtained Canadian passports. After leaving Canada to live in France, Mr. Vavilov and his family moved to the United States. While in the United States, Mr. Vavilov's parents became American citizens under their assumed Canadian identities. Mr. Vavilov and his older brother also obtained American citizenship.

[318] In June 2010, agents of the United States Federal Bureau of Investigation arrested Mr. Vavilov's parents and charged them with conspiracy to act as unregistered agents of a foreign government and to commit money laundering. Mr. Vavilov's parents pleaded guilty to the conspiracy charges in July 2010 and were returned to Russia in a spy swap. Around the same time, Mr. Vavilov and his brother travelled to Russia. The American government subsequently revoked Mr. Vavilov's passport and citizenship. In December 2010, he was issued a Russian passport and birth certificate.

[319] From 2010 to 2013, Mr. Vavilov repeatedly sought a Canadian passport. In December 2011, he obtained an amended Ontario birth certificate, showing

[315] La première question à trancher est de savoir quelle est la norme de contrôle applicable. Nous convenons avec la majorité que la norme de la décision raisonnable s'applique.

[316] La seconde question à trancher est de savoir s'il était raisonnable pour la greffière de conclure que l'exception à la règle de la citoyenneté canadienne prévue à l'al. 3(2)a) s'appliquait non seulement aux parents qui bénéficient de privilèges et d'immunités diplomatiques, mais aussi aux agents du renseignement d'un gouvernement étranger. Il incombe donc à M. Vavilov de convaincre la cour de révision que la décision était déraisonnable. À notre avis, il s'est acquitté de ce fardeau.

[317] Monsieur Vavilov est né au Canada en 1994. Ses parents, Elena Vavilova et Andrey Bezrukov, des citoyens russes, sont entrés au Canada quelque temps avant sa naissance, ont usurpé l'identité de deux Canadiens décédés et ont obtenu frauduleusement des passeports canadiens. Après avoir quitté le Canada pour aller vivre en France, M. Vavilov et sa famille ont déménagé aux États-Unis. Pendant qu'ils se trouvaient aux États-Unis, les parents de M. Vavilov ont acquis la citoyenneté américaine grâce à leur fausse identité canadienne. Monsieur Vavilov et son frère aîné ont également obtenu la citoyenneté américaine.

[318] En juin 2010, des agents du Federal Bureau of Investigation des États-Unis ont arrêté les parents de M. Vavilov et les ont accusés de complot en vue d'agir en tant qu'agents non accrédités d'un gouvernement étranger et en vue de se livrer au blanchiment d'argent. Les parents de M. Vavilov ont plaidé coupable à des accusations de complot en juillet 2010 et ont été renvoyés en Russie dans le cadre d'un échange d'espions. Vers la même période, M. Vavilov et son frère se sont rendus en Russie. Le gouvernement américain a subséquemment révoqué le passeport et la citoyenneté de M. Vavilov, qui s'est vu délivrer, en décembre 2010, un passeport et un acte de naissance russes.

[319] De 2010 à 2013, M. Vavilov a tenté à de nombreuses reprises d'obtenir un passeport canadien. En décembre 2011, les autorités ontariennes lui

his parents' true names and places of birth. Using this birth certificate, Mr. Vavilov applied for and received a certificate of Canadian citizenship in January 2013. Relying on these certificates, Mr. Vavilov applied for an extension of his Canadian passport in early 2013. On July 18, 2013, the Registrar wrote to Mr. Vavilov, informing him that there was reason to believe the citizenship certificate had been erroneously issued and asking him for additional information.

[320] On April 22, 2014, Mr. Vavilov provided extensive written submissions to the Registrar. He argued that the narrow exception set out in s. 3(2) of the Act does not apply to him. Because he was born in Canada, he is entitled to Canadian citizenship. Mr. Vavilov also argued that the Registrar had failed to respect the requirements of procedural fairness.

[321] The Registrar wrote to Mr. Vavilov on August 15, 2014, cancelling his certificate of Canadian citizenship. In her view, because Mr. Vavilov met the two statutory restrictions in s. 3(2) of the Act, he was not a Canadian citizen. First, when Mr. Vavilov was born in Canada, neither of his parents were Canadian citizens or lawfully admitted to Canada for permanent residence. Second, as unofficial agents working for Russia's Foreign Intelligence Service, Mr. Vavilov's parents were "other representative[s] or employee[s] in Canada of a foreign government" within the meaning of s. 3(2)(a).

[322] The Federal Court ([2016] 2 F.C.R. 39) dismissed Mr. Vavilov's application for judicial review. It found that the Registrar had satisfied the requirements of procedural fairness and, applying a correctness standard, determined that the Registrar's interpretation of s. 3(2)(a) was correct. The Federal Court then reviewed the application of s. 3(2)(a) on a reasonableness standard and concluded that the Registrar had reasonably determined that Mr. Vavilov's parents were working in Canada as undercover agents of the Russian government at the time of his birth.

ont délivré un nouvel acte de naissance qui indiquait les vrais noms et lieux de naissance de ses parents. Sur la foi de cet acte de naissance, M. Vavilov a demandé et obtenu un certificat de citoyenneté canadienne en janvier 2013. À l'aide de ces documents, M. Vavilov a demandé la prolongation du délai de validité de son passeport canadien au début de l'année 2013. Le 18 juillet 2013, la greffière a écrit à M. Vavilov pour l'informer qu'il y avait lieu de croire que son certificat de citoyenneté avait été délivré par erreur et l'a invité à fournir des renseignements supplémentaires.

[320] Le 22 avril 2014, M. Vavilov a fait parvenir à la greffière de longues observations écrites dans lesquelles il soutenait que l'exception restreinte prévue au par. 3(2) de la Loi ne s'appliquait pas à lui. Comme il était né au Canada, il avait droit à la citoyenneté canadienne. Monsieur Vavilov a également fait valoir que la greffière n'avait pas respecté les exigences de l'équité procédurale.

[321] Dans une lettre datée du 15 août 2014, la greffière a informé M. Vavilov qu'elle annulait son certificat de citoyenneté canadienne. À son avis, étant donné que M. Vavilov tombait sous le coup des deux restrictions énoncées au par. 3(2) de la Loi, il n'était pas un citoyen canadien. En premier lieu, lorsque M. Vavilov est né au Canada, ses parents n'avaient qualité ni de citoyens canadiens ni de résidents permanents. En second lieu, à titre d'agents non officiels travaillant pour le Service des renseignements extérieurs russe, les parents de M. Vavilov étaient [TRADUCTION] « représentant[s] ou au service d'un gouvernement étranger » au sens de l'al. 3(2)a).

[322] La Cour fédérale ([2016] 2 R.C.F. 39) a rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Vavilov. Elle a conclu que la greffière avait respecté les exigences de l'équité procédurale et, appliquant la norme de la décision correcte, elle a jugé que la greffière avait interprété correctement l'al. 3(2)a). La Cour fédérale a par la suite examiné l'application de cet alinéa selon la norme de la décision raisonnable et jugé qu'il était raisonnable de la part de la greffière de conclure que les parents de M. Vavilov travaillaient au Canada en qualité d'agents d'infiltration du gouvernement russe au moment de sa naissance.

[323] The Federal Court of Appeal ([2018] 3 F.C.R. 75) allowed the appeal and quashed the Registrar's decision to cancel Mr. Vavilov's citizenship certificate. Writing for the majority, Stratas J.A. agreed that the requirements of procedural fairness were met but held that the Registrar's interpretation of s. 3(2)(a) was unreasonable. In his view, only those who enjoy diplomatic privileges and immunities fall within the exception to citizenship found in s. 3(2)(a). Justice Stratas reached this conclusion after considering the context and purpose of the provision, its legislative history and international law principles related to citizenship and diplomatic privileges and immunities.

[324] As a general rule, administrative decisions are to be judicially reviewed for reasonableness. None of the correctness exceptions apply to the Registrar's interpretation of the Act in this case. As such, the standard of review is reasonableness.

[325] The following provisions of the *Citizenship Act* are relevant to this appeal:

Persons who are citizens

3 (1) Subject to this Act, a person is a citizen if

(a) the person was born in Canada after February 14, 1977;

...

Not applicable to children of foreign diplomats, etc.

(2) Paragraph (1)(a) does not apply to a person if, at the time of his birth, neither of his parents was a citizen or lawfully admitted to Canada for permanent residence and either of his parents was

(a) a diplomatic or consular officer or other representative or employee in Canada of a foreign government;

[323] La Cour d'appel fédérale ([2018] 3 R.C.F. 75) a fait droit à l'appel et a cassé la décision par laquelle la greffière avait annulé le certificat de citoyenneté de M. Vavilov. S'exprimant au nom de la majorité, le juge Stratas a reconnu que les exigences de l'équité procédurale avaient été respectées, mais a estimé que l'interprétation donnée à l'al. 3(2)a) par la greffière n'était pas raisonnable. À son avis, seules les personnes qui jouissent de privilèges et d'immunités diplomatiques étaient visées par l'exception prévue à l'al. 3(2)a). Le juge Stratas est parvenu à cette conclusion après avoir examiné le contexte et l'objet de la disposition, son origine législative et les principes du droit international relatifs à la citoyenneté et aux privilèges et immunités diplomatiques.

[324] En règle générale, il faut contrôler judiciairement les décisions administratives pour juger de leur caractère raisonnable. Aucune des exceptions justifiant le recours à la norme de la décision correcte ne s'applique à l'interprétation par la greffière de la Loi en espèce. En conséquence, la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[325] Les dispositions suivantes de la *Loi sur la citoyenneté* sont pertinentes en l'espèce :

Citoyens

3 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, a qualité de citoyen toute personne :

a) née au Canada après le 14 février 1977;

...

Inapplicabilité aux enfants de diplomates étrangers, etc.

(2) L'alinéa (1)a) ne s'applique pas à la personne dont, au moment de la naissance, les parents n'avaient qualité ni de citoyens ni de résidents permanents et dont le père ou la mère était :

a) agent diplomatique ou consulaire, représentant à un autre titre ou au service au Canada d'un gouvernement étranger;

(b) an employee in the service of a person referred to in paragraph (a); or

(c) an officer or employee in Canada of a specialized agency of the United Nations or an officer or employee in Canada of any other international organization to whom there are granted, by or under any Act of Parliament, diplomatic privileges and immunities certified by the Minister of Foreign Affairs to be equivalent to those granted to a person or persons referred to in paragraph (a).

The general rule embodied in s. 3(1)(a) of the Act is that persons born in Canada are Canadian citizens. Section 3(2) sets out an exception to this rule. As such, if s. 3(2) applies to Mr. Vavilov, he was never a Canadian citizen.

[326] The specific issue in this case is whether the Registrar’s interpretation of the statutory exception to citizenship was reasonable. Reasonableness review entails deference to the decision-maker, and we begin our analysis by examining the reasons offered by the Registrar in light of the context and the grounds argued.

[327] In this case, the Registrar’s letter to Mr. Vavilov summarized the key points underlying her decision. In concluding that Mr. Vavilov was not entitled to Canadian citizenship, the Registrar adopted the recommendations of an analyst employed by Citizenship and Immigration Canada. As such, the analyst’s report properly forms part of the reasons supporting the Registrar’s decision.

[328] The analyst’s report sought to answer the question of whether Mr. Vavilov was erroneously issued a certificate of Canadian citizenship. The report identifies the key question in this case as being whether either of Mr. Vavilov’s parents was a “representative” or “employee” of a foreign government within the meaning of s. 3(2)(a). Much of the report relates to matters not disputed in this appeal, including the legal status of Mr. Vavilov’s parents

b) au service d’une personne mentionnée à l’alinéa a);

c) fonctionnaire ou au service, au Canada, d’une organisation internationale — notamment d’une institution spécialisée des Nations Unies — bénéficiant sous le régime d’une loi fédérale de privilèges et immunités diplomatiques que le ministre des Affaires étrangères certifie être équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées à l’alinéa a).

Suivant la règle générale énoncée à l’al. 3(1)a) de la Loi, les personnes nées au Canada ont qualité de citoyens canadiens. Le paragraphe 3(2) prévoit une exception à cette règle, de sorte que, si cette disposition s’applique à M. Vavilov, celui-ci n’a jamais été citoyen canadien.

[326] La question précise à trancher en l’espèce est de savoir si l’interprétation que la greffière a donnée à l’exception prévue par la Loi à la règle de la citoyenneté était raisonnable. Le contrôle effectué en fonction de la norme de la décision raisonnable commande la déférence à l’endroit du décideur et nous débutons notre analyse en examinant les motifs invoqués par la greffière à la lumière du contexte et des moyens plaidés.

[327] Dans le cas qui nous occupe, la greffière a résumé, dans la lettre qu’elle a adressée à M. Vavilov, les principaux motifs à l’appui de sa décision. En concluant que M. Vavilov n’avait pas droit à la citoyenneté canadienne, la greffière a fait sienne les recommandations d’une analyste qui travaillait pour Citoyenneté et Immigration Canada. Ce rapport fait partie à juste titre des motifs à l’appui de la décision de la greffière.

[328] Dans son rapport, l’analyste a tenté de répondre à la question de savoir si un certificat de citoyenneté canadienne avait été délivré par erreur à M. Vavilov. Elle a également précisé que la question clé à trancher en l’espèce était celle de savoir si le père ou la mère de M. Vavilov était un « représentant à un autre titre ou au service » d’un gouvernement étranger au sens de l’al. 3(2)a). Une bonne partie du rapport traite de questions qui ne sont pas contestées

in Canada and their employment as Russian intelligence agents.

[329] The analyst began her analysis with the text of s. 3(2)(a). In concluding that the provision operates to deny Mr. Vavilov Canadian citizenship, she set out two textual arguments. First, she compared the current version of s. 3(2)(a) to an earlier iteration of the exception found in s. 5(3) of the *Canadian Citizenship Act*, R.S.C. 1970, c. C-19:

Not applicable to children of foreign diplomats, etc.

(3) Subsection (1) does not apply to a person if, at the time of that person's birth, his responsible parent

(a) is an alien who has not been lawfully admitted to Canada for permanent residence; and

(b) is

(i) a foreign diplomatic or consular officer or a representative of a foreign government accredited to Her Majesty,

(ii) an employee of a foreign government attached to or in the service of a foreign diplomatic mission or consulate in Canada, or

(iii) an employee in the service of a person referred to in subparagraph (i).

[330] The analyst stated that the removal of references to official accreditation or a diplomatic mission indicate that the previous exception was narrower than s. 3(2)(a). She then pointed out that the definition of “diplomatic or consular officer” in s. 35(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, clearly associates these individuals with diplomatic positions. Because the current version of s. 3(2)(a) does not link “other representative or employee in Canada of a foreign government” to a diplomatic mission, the analyst determined “it is reasonable to maintain

dans le présent pourvoi, dont celle du statut juridique des parents de M. Vavilov au Canada et de leur emploi comme agents du renseignement russes.

[329] L'analyste a débuté son analyse par un examen du libellé de l'al. 3(2)a). Pour conclure que cette disposition avait pour effet d'empêcher M. Vavilov d'obtenir la citoyenneté canadienne, elle a invoqué deux arguments tirés du texte. D'abord, elle a comparé la version actuelle de l'al. 3(2)a) actuel à une version antérieure de l'exception énoncée au par. 5(3) de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.R.C. 1970, c. C-19 :

Ne s'applique pas aux enfants de diplomates étrangers, etc.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une personne si, au moment de la naissance de cette personne, son parent responsable

a) était un étranger n'ayant pas été licitement admissibilité au Canada pour y résider en permanence; et

b) était

(i) un agent diplomatique ou consulaire étranger ou un représentant d'un gouvernement étranger accrédité auprès de Sa Majesté,

(ii) un employé d'un gouvernement étranger, attaché à une mission diplomatique ou à un consulat au Canada, ou au service d'une telle mission ou d'un tel consulat, ou

(iii) un employé au service d'une personne mentionnée au sous-alinéa (i).

[330] L'analyste a affirmé que la suppression des mentions d'accréditation officielle et de mission diplomatique permettait de penser que l'ancienne exception avait une portée plus étroite que l'exception actuelle prévue à l'al. 3(2)a). Elle a ensuite souligné que la définition du terme « agent diplomatique ou consulaire » figurant au par. 35(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, associe clairement cette personne à un poste diplomatique. Étant donné que la version actuelle de l'al. 3(2)a) n'associe pas les « représentant[s] à un autre titre ou au service au

that this provision intends to encompass individuals not included in the definition of ‘diplomatic and consular staff.’” Finally, the analyst stated that the phrase “other representative or employee in Canada of a foreign government” has not been previously interpreted by a court.

[331] Beyond the analyst’s report, there is little in the record to supplement the Registrar’s reasons. There is no evidence about whether the Registrar has previously applied this provision to individuals like Mr. Vavilov, whose parents did not enjoy diplomatic privileges and immunities. Neither does there appear to be any internal policy, guideline or legal opinion to guide the Registrar in making these types of decisions.

[332] In challenging the Registrar’s decision, Mr. Vavilov bears the onus of demonstrating why it is not reasonable. Before this Court, Mr. Vavilov submitted that the analyst focussed solely on the text of the exception to citizenship. In his view, had the broader objectives of s. 3(2)(a) been considered, the analyst would have concluded that “other representative” or “employee” only applies to individuals who benefit from diplomatic privileges and immunities.

[333] In his submissions before the Registrar, Mr. Vavilov offered three reasons why the text of s. 3(2) must be read against the backdrop of Canadian and international law relating to the roles and functions of diplomats.

[334] First, Mr. Vavilov explained that s. 3(2)(a) should be read in conjunction with the *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41 (“*FMIOA*”). This statute incorporates into Canadian law aspects of the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Can. T.S. 1966 No. 29, Sched. I to the *FMIOA*, and the *Vienna Convention on Consular*

Canada d’un gouvernement étranger » à une mission diplomatique, l’analyste a conclu [TRADUCTION] « [qu’]il est raisonnable de soutenir que cette disposition est censée englober les personnes qui ne sont pas visées par la définition du terme “[personnel] diplomatique et consulaire” ». Enfin, l’analyste a souligné que l’expression « représentant à un autre titre ou au service au Canada d’un gouvernement étranger » n’avait pas encore été interprétée par les cours.

[331] Hormis le rapport de l’analyste, le dossier renferme peu d’éléments étoffant les motifs de la greffière. Il n’y a aucun élément de preuve permettant de savoir si la greffière a déjà appliqué cette disposition à des personnes comme M. Vavilov, dont les parents ne jouissaient pas de privilèges ou d’immunités diplomatiques. Il ne semble pas y avoir non plus de politiques, de lignes directrices ou d’avis juridiques internes qui auraient pu aider la greffière à prendre ce type de décision.

[332] Pour contester la décision de la greffière, il incombe à M. Vavilov de démontrer pourquoi cette décision n’est pas raisonnable. Devant notre Cour, M. Vavilov a soutenu que l’analyste s’est fondée uniquement sur le texte de l’exception à la règle de la citoyenneté. De l’avis de M. Vavilov, si l’analyste avait tenu compte des objectifs plus larges de l’al. 3(2)a, elle aurait conclu que les mots « représentant » et « au service » ne s’appliquent qu’aux personnes qui jouissent de privilèges et d’immunités diplomatiques.

[333] Dans les arguments qu’il a présentés à la greffière, M. Vavilov a invoqué trois raisons pour lesquelles le libellé du par. 3(2) devait être interprété à la lumière des règles du droit canadien et du droit international concernant le rôle et les fonctions des diplomates.

[334] D’abord, M. Vavilov a expliqué que l’al. 3(2)a devrait être interprété en corrélation avec la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, c. 41 (la *LMEOI*). Cette loi incorpore en droit canadien des aspects de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, R.T. Can. 1966, n° 29, ann. I de la *LMEOI*, et de la *Convention de*

Relations, Can. T.S. 1974 No. 25, Sched. II to the *FMIOA*, which deal with diplomatic privileges and immunities. He submitted that s. 3(2) denies citizenship to children of diplomats because diplomatic privileges and immunities, including immunity from criminal prosecution and civil liability, are inconsistent with the duties and responsibilities of a citizen. Because Mr. Vavilov's parents did not enjoy such privileges and immunities, there would be no purpose in excluding their children born in Canada from becoming Canadian citizens.

[335] Second, Mr. Vavilov provided the Registrar with Hansard committee meeting minutes such as the comments of the Hon. J. Hugh Faulkner, Secretary of State, when introducing the amendments to s. 3(2), who explained that the provision had been redrafted to narrow the exception to citizenship.

[336] Third, Mr. Vavilov cited case law, arguing that: (i) the exception to citizenship should be narrowly construed because it takes away substantive rights (*Brossard (Town) v. Quebec Commission des droits de la personne*, [1988] 2 S.C.R. 279, at p. 307); (ii) s. 3(2)(a) must be interpreted functionally and purposively (*Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539, at para. 8); and (iii) because Mr. Vavilov's parents were not immune from criminal or civil proceedings, they fall outside the scope of s. 3(2) (*Greco v. Holy See (State of the Vatican City)*, [1999] O.J. No. 2467 (QL) (S.C.J.); *R. v. Bonadie* (1996), 109 C.C.C. (3d) 356 (Ont. C.J.); *Al-Ghamdi v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)* (2007), 64 Imm. L.R. (3d) 67 (F.C.)).

[337] The Federal Court's decision in *Al-Ghamdi*, a case which challenged the constitutionality of s. 3(2)(a), was particularly relevant. In that case, Shore J. wrote that s. 3(2)(a) only applies to the "children of individuals with diplomatic status" (paras. 5 and 65). Justice Shore also stated that "[i]t is precisely because of the vast array of privileges

Vienne sur les relations consulaires, R.T. Can. 1974, n° 25, ann. II de la *LMEOI*, qui portent sur les privilèges et immunités diplomatiques. Monsieur Vavilov a soutenu que le par. 3(2) empêchait les enfants de diplomates d'acquérir la citoyenneté, parce que les privilèges et immunités diplomatiques, y compris l'immunité contre les poursuites criminelles et la responsabilité civile, étaient incompatibles avec les obligations et les responsabilités de la citoyenneté. Étant donné que les parents de M. Vavilov ne bénéficiaient pas de privilèges et d'immunités de cette nature, il ne servirait à rien d'empêcher leurs enfants nés au Canada de devenir des citoyens canadiens.

[335] En deuxième lieu, M. Vavilov a remis à la greffière des procès-verbaux de réunions de comités publiés dans le Hansard, comme les explications qu'avait données l'hon. J. Hugh Faulkner, secrétaire d'État, lors du dépôt des modifications proposées au par. 3(2), et selon lesquelles le législateur avait réécrit la disposition afin de limiter la portée de l'exception à la règle de la citoyenneté.

[336] En troisième lieu, M. Vavilov a cité des décisions judiciaires pour soutenir : (i) que l'exception à la règle de la citoyenneté devrait être interprétée de façon restrictive, parce qu'elle supprime des droits substantiels (*Brossard c. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 279, p. 307), (ii) que l'al. 3(2)a devait recevoir une interprétation fonctionnelle et fondée sur son objet (*Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, par. 8), et (iii) que, étant donné que les parents de M. Vavilov ne bénéficiaient pas de l'immunité à l'égard des poursuites criminelles et civiles, ils n'étaient pas visés par le par. 3(2) (*Greco c. Holy See (State of the Vatican City)*, [1999] O.J. No. 2467 (QL) (C.S.J.); *R. c. Bonadie* (1996), 109 C.C.C. (3d) 356 (C.J. Ont.); *Al-Ghamdi c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 2007 CF 559).

[337] La décision que la Cour fédérale a rendue dans l'affaire *Al-Ghamdi*, qui portait sur la constitutionnalité de l'al. 3(2)a, est particulièrement pertinente. Dans cette décision, le juge Shore a écrit en effet que l'al. 3(2)a s'appliquait uniquement aux « enfants de personnes ayant le statut diplomatique » (par. 5 et 65). Le juge Shore a ajouté ce qui suit :

accorded to diplomats and their families, which are by their very nature inconsistent with the obligations of citizenship, that a person who enjoys diplomatic status cannot acquire citizenship” (para. 63).

[338] The Registrar’s reasons failed to respond to Mr. Vavilov’s extensive and compelling submissions about the objectives of s. 3(2)(a). It appears that the analyst misunderstood Mr. Vavilov’s arguments on this point. In discussing the scope of s. 3(2), she wrote, “[c]ounsel argues that CIC [Citizenship and Immigration Canada] cannot invoke subsection 3(2) because CIC has not requested or obtained verification with the Foreign Affairs Protocol to prove that [Mr. Vavilov’s parents] held diplomatic or consular status with the Russian Federation while they resided in Canada.” It thus appears that the analyst did not recognize that Mr. Vavilov’s argument was more fundamental in nature — namely, that the objectives of s. 3(2) require the terms “other representative” and “employee” to be read narrowly. During discovery, in fact, the analyst acknowledged that her research did not reveal a policy purpose behind s. 3(2)(a) or why the phrase “other representative or employee” was included in the Act. It also appears that the analyst did not understand the potential relevance of the *Al-Ghamdi* decision, since her report stated that “[t]he jurisprudence that does exist only relates to individuals whose parents maintained diplomatic status in Canada at the time of their birth.”

[339] The Registrar, in the end, interpreted s. 3(2)(a) broadly, based on the analyst’s purely textual assessment of the provision, including a comparison with the text of the previous version. This reading of “other representative or employee” was only reasonable if the text is read in isolation from its objective. Nothing in the history of this provision indicates that Parliament intended to widen its scope. Rather, as Mr. Vavilov points out, the modifications made to

« [c]’est précisément en raison de la vaste gamme de privilèges dont jouissent les diplomates et leur famille, privilèges qui sont de par leur nature même incompatibles avec les obligations de la citoyenneté, qu’une personne qui jouit du statut diplomatique ne peut acquérir la citoyenneté » (par. 63).

[338] Dans ses motifs, la greffière n’a pas répondu aux arguments abondants et convaincants que M. Vavilov a invoqués au sujet des objectifs de l’al. 3(2)a). Il semble que l’analyste ait mal compris les arguments de M. Vavilov sur ce point. Commentant la portée du par. 3(2), l’analyste s’est exprimée comme suit : [TRADUCTION] « l’avocat soutient que [Citoyenneté et Immigration Canada] ne peut invoquer le par. 3(2), parce que le Ministère n’a pas demandé ou obtenu une vérification auprès du Bureau du protocole d’Affaires étrangères afin de prouver que les parents de M. Vavilov détenaient un statut diplomatique ou consulaire auprès de la Fédération russe pendant qu’ils résidaient au Canada ». Il semble donc que l’analyste n’a pas reconnu que l’argument de M. Vavilov revêtait un caractère plus fondamental, soit que les objectifs du par. 3(2) exigent une interprétation restrictive des mots « représentant » et « au service ». Pendant son interrogatoire préalable, l’analyste a effectivement reconnu que sa recherche ne lui avait pas permis de déterminer l’objectif de politique générale qui sous-tend l’al. 3(2)a) ou les raisons pour lesquelles les mots « représentant » et « au service » avaient été inclus dans la Loi. Il semble également que l’analyste n’ait pas saisi la pertinence possible de la décision *Al-Ghamdi*, étant donné qu’elle a mentionné dans son rapport que [TRADUCTION] « les décisions rendues jusqu’à maintenant concernent uniquement les personnes dont, au moment de la naissance, les parents détenaient un statut diplomatique au Canada ».

[339] En fin de compte, la greffière a donné une interprétation large à l’al. 3(2)a) en se fondant sur l’analyse purement textuelle que l’analyste en avait faite, notamment en le comparant avec le texte de la version antérieure. Cette interprétation des mots « représentant à un autre titre ou au service » n’était raisonnable que si l’on examinait le texte en faisant abstraction de son objectif. L’historique de la disposition n’indique nullement que le législateur fédéral

s. 3(2) in 1976 appear to mirror those embodied in the *Vienna Convention on Diplomatic Relations* and the *Vienna Convention on Consular Relations*, which were incorporated into Canadian law in 1977. The judicial treatment of this provision, in particular the statements in *Al-Ghamdi* about the narrow scope of s. 3(2)(a) and the inconsistency between diplomatic privileges and immunities and citizenship, also points to the need for a narrow interpretation of the exception to citizenship.

[340] In addition, as noted by the majority of the Federal Court of Appeal, the text of s. 3(2)(c) can be seen as undermining the Registrar's interpretation. That provision denies citizenship to children born to individuals who enjoy "diplomatic privileges and immunities certified by the Minister of Foreign Affairs to be equivalent to those granted to a person or persons referred to in paragraph (a)". As Stratas J.A. noted, this language suggests that s. 3(2)(a) covers *only* those "employee[s] in Canada of a foreign government" who have diplomatic privileges and immunities.

[341] By ignoring the objectives of the provision, the Registrar rendered an unreasonable decision. In particular, the arguments supporting a reading of s. 3(2) that is restricted to those who have diplomatic privileges and immunities, likely would have changed the outcome in this case.

[342] Mr. Vavilov has satisfied us that the Registrar's decision is unreasonable. As a result, the Court of Appeal properly quashed the Registrar's decision to cancel Mr. Vavilov's citizenship certificate, and he is thus entitled to a certificate of Canadian citizenship.

[343] We would therefore dismiss the appeal with costs to Mr. Vavilov throughout.

avait l'intention d'en élargir le champ d'application. Ainsi que le souligne M. Vavilov, les modifications apportées au par. 3(2) en 1976 semblent plutôt refléter celles qui ont été intégrées dans la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* et dans la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, toutes deux incorporées en droit canadien en 1977. La façon dont les cours ont interprété cette disposition, notamment les remarques formulées dans la décision *Al-Ghamdi* au sujet de la portée restreinte de l'al. 3(2)a) et de l'incompatibilité entre la citoyenneté et les privilèges et immunités diplomatiques, indique elle aussi qu'il faut interpréter restrictivement l'exception à la règle de la citoyenneté.

[340] Qui plus est, ainsi que l'a fait remarquer la majorité de la Cour d'appel fédérale, le libellé de l'al. 3(2)c) peut être perçu comme sapant l'interprétation de la greffière. Cette disposition nie le droit à la citoyenneté aux enfants nés de personnes bénéficiant de « privilèges et immunités diplomatiques que le ministre des Affaires étrangères certifie être équivalents à ceux dont jouissent les personnes visées à l'alinéa a) ». Ainsi que l'a souligné le juge Stratas, ce texte laisse croire que l'al. 3(2)a) *ne* vise donc *que* les personnes « au service au Canada d'un gouvernement étranger » qui jouissent de privilèges et immunités diplomatiques.

[341] En ignorant les objectifs de la disposition, la greffière a rendu une décision déraisonnable. Plus précisément, la prise en compte des arguments appuyant une interprétation selon laquelle le par. 3(2) s'applique uniquement aux personnes jouissant de privilèges et d'immunités diplomatiques aurait vraisemblablement modifié l'issue de l'affaire.

[342] Monsieur Vavilov nous a convaincus que la décision de la greffière est déraisonnable. En conséquence, la Cour d'appel a cassé à bon droit la décision par laquelle la greffière avait annulé le certificat de citoyenneté de M. Vavilov, qui a donc droit à un certificat de citoyenneté canadienne.

[343] Par conséquent, nous rejeterions le pourvoi avec dépens devant toutes les cours en faveur de M. Vavilov.

Appeal dismissed with costs throughout.

Pourvoi rejeté avec dépens dans toutes les juridictions.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Canada, Toronto.

Procureur de l'appelant : Procureur général du Canada, Toronto.

Solicitors for the respondent: Jackman Nazami & Associates, Toronto; University of Windsor — Faculty of Law, Windsor.

Procureurs de l'intimé : Jackman Nazami & Associates, Toronto; University of Windsor — Faculty of Law, Windsor.

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

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

Procureur de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Québec.

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

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Saskatchewan: Attorney General of Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the Canadian Council for Refugees: The Law Office of Jamie Liew, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés : The Law Office of Jamie Liew, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Advocacy Centre for Tenants Ontario - Tenant Duty Counsel Program: Advocacy Centre for Tenants Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le Centre ontarien de défense des droits des locataires - Programme d'avocats de service en droit du logement : Centre ontarien de défense des droits des locataires, Toronto.

Solicitor for the interveners the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission and the Alberta Securities Commission: Ontario Securities Commission, Toronto.

Procureur des intervenantes la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, British Columbia Securities Commission et Alberta Securities Commission : Ontario Securities Commission, Toronto.

Solicitor for the intervener Ecojustice Canada Society: Ecojustice Canada Society, Toronto.

Procureur de l'intervenante Ecojustice Canada Society : Ecojustice Canada Society, Toronto.

Solicitor for the interveners the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ontario), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Northwest Territories and Nunavut), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Nova Scotia), the Appeals

Procureur des intervenants le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (Ontario), Workers' Compensation Appeals Tribunal (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le Tribunal d'appel des décisions de la

Commission for Alberta Workers' Compensation and the Workers' Compensation Appeals Tribunal (New Brunswick): Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal, Toronto.

Solicitors for the intervener the British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation: Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals: Lax O'Sullivan Lisus Gottlieb, Toronto.

Solicitors for the interveners the National Academy of Arbitrators, the Ontario Labour-Management Arbitrators' Association and Conférence des arbitres du Québec: Susan L. Stewart, Toronto; Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto; Rae Christen Jeffries, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Goldblatt Partners, Toronto.

Solicitors for the intervener the National Association of Pharmacy Regulatory Authorities: Shores Jardine, Edmonton.

Solicitors for the intervener Queen's Prison Law Clinic: Stockwoods, Toronto.

Solicitors for the intervener Advocates for the Rule of Law: McCarthy Tétrault, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Parkdale Community Legal Services: Parkdale Community Legal Services, Toronto.

Solicitors for the intervener the Cambridge Comparative Administrative Law Forum: Cambridge University — The Faculty of Law, Cambridge, U.K.; White & Case, Washington, D.C.

Solicitors for the intervener the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic: Caza Saikaley, Ottawa.

Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse, Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation et le Tribunal d'appel des accidents au travail (Nouveau-Brunswick) : Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal, Toronto.

Procureurs de l'intervenante British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation : Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens : Lax O'Sullivan Lisus Gottlieb, Toronto.

Procureurs des intervenantes National Academy of Arbitrators, Ontario Labour-Management Arbitrators' Association et la Conférence des arbitres du Québec : Susan L. Stewart, Toronto; Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto; Rae Christen Jeffries, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Goldblatt Partners, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie : Shores Jardine, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante Queen's Prison Law Clinic : Stockwoods, Toronto.

Procureurs de l'intervenant Advocates for the Rule of Law : McCarthy Tétrault, Vancouver.

Procureur de l'intervenant Parkdale Community Legal Services : Parkdale Community Legal Services, Toronto.

Procureurs de l'intervenant Cambridge Comparative Administrative Law Forum : Cambridge University — The Faculty of Law, Cambridge, R.-U.; White & Case, Washington, D.C.

Procureurs de l'intervenante la Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko : Caza Saikaley, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Solicitors for the intervener the Canadian Association of Refugee Lawyers: Centre for Criminology & Sociolegal Studies — University of Toronto, Toronto; Legal Aid Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Community & Legal Aid Services Programme: Community & Legal Aid Services Programme, Toronto.

Solicitors for the intervener Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration: Nguyen, Tutunjian & Cliche-Rivard, Montréal; Hadekel Shams, Montréal.

Solicitors for the intervener the First Nations Child & Family Caring Society of Canada: Stikeman Elliott, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Centre for Criminology & Sociolegal Studies — University of Toronto, Toronto; Legal Aid Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant Community & Legal Aid Services Programme : Community & Legal Aid Services Programme, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration : Nguyen, Tutunjian & Cliche-Rivard, Montréal; Hadekel Shams, Montréal.

Procureurs de l'intervenante la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada : Stikeman Elliott, Ottawa.

**Bell Canada and
Bell Media Inc.** *Appellants*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Saskatchewan,
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission,
Telus Communications Inc.,
Advocacy Centre for Tenants Ontario -
Tenant Duty Counsel Program,
Ontario Securities Commission,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Workplace Safety and Insurance Appeals
Tribunal (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Northwest Territories and Nunavut),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Nova Scotia),
Appeals Commission for Alberta
Workers' Compensation,
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (New Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation, Council of
Canadian Administrative Tribunals,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Canadian Labour Congress,
National Association of Pharmacy
Regulatory Authorities,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Cambridge Comparative Administrative
Law Forum,**

**Bell Canada et
Bell Média inc.** *Appelantes*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,
procureure générale du Québec,
procureur général de la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan,
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes,
Telus Communications Inc.,
Centre ontarien de défense des droits
des locataires - Programme d'avocats de
service en droit du logement,
Commission des valeurs
mobilières de l'Ontario,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle
et de l'assurance contre les accidents du
travail (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Territoires du Nord-Ouest et Nunavut),
Tribunal d'appel des décisions de la
Commission des accidents du travail de la
Nouvelle-Écosse,
Appeals Commission for Alberta Workers'
Compensation,
Tribunal d'appel des accidents au travail
(Nouveau-Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation,
Conseil des tribunaux administratifs canadiens,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Congrès du travail du Canada,
Association nationale des organismes de
réglementation de la pharmacie,**

Association of Canadian Advertisers,
 Alliance of Canadian Cinema, Television
 and Radio Artists,
 Samuelson-Glushko Canadian Internet
 Policy and Public Interest Clinic,
 Canadian Bar Association,
 Blue Ant Media Inc.,
 Canadian Broadcasting Corporation,
 DHX Media Ltd.,
 Groupe V Média inc.,
 Independent Broadcast Group,
 Aboriginal Peoples Television Network,
 Allarco Entertainment Inc.,
 BBC Kids,
 Channel Zero,
 Ethnic Channels Group Ltd.,
 Hollywood Suite,
 OUTtv Network Inc.,
 Stingray Digital Group Inc.,
 TV5 Québec Canada,
 ZoomerMedia Ltd.,
 Pelmorex Weather Networks
 (Television) Inc. and
 First Nations Child & Family Caring
 Society of Canada *Interveners*

- and -

National Football League,
 NFL International LLC and NFL
 Productions LLC *Appellants*

v.

Attorney General of Canada *Respondent*

and

Attorney General of Ontario,
 Attorney General of Quebec,

Queen's Prison Law Clinic,
 Advocates for the Rule of Law,
 Cambridge Comparative Administrative
 Law Forum,
 Association canadienne des annonceurs,
 Alliance of Canadian Cinema, Television
 and Radio Artists,
 Clinique d'intérêt public et de politique
 d'internet du Canada
 Samuelson-Glushko,
 Association du Barreau canadien,
 Blue Ant Media Inc.,
 Société Radio-Canada,
 DHX Media Ltd.,
 Groupe V Média inc.,
 Groupe de diffuseurs indépendants,
 Aboriginal Peoples Television Network,
 Allarco Entertainment Inc.,
 BBC Kids,
 Channel Zero,
 Ethnic Channels Group Ltd.,
 Hollywood Suite,
 OUTtv Network Inc.,
 Groupe Stingray Digital inc.,
 TV5 Québec Canada,
 ZoomerMedia Ltd.,
 Réseau de stations météorologiques
 Pelmorex (Télévision) inc. et
 Société de soutien à l'enfance et à la famille
 des Premières Nations du Canada
Intervenants

- et -

National Football League,
 NFL International LLC et NFL Productions
 LLC *Appelantes*

c.

Procureur général du Canada *Intimé*

et

Procureur général de l'Ontario,
 procureure générale du Québec,

**Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Saskatchewan,
Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission,
Telus Communications Inc.,
Advocacy Centre for Tenants
Ontario - Tenant Duty Counsel Program,
Ontario Securities Commission,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Workplace Safety and Insurance
Appeals Tribunal (Ontario),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Northwest Territories
and Nunavut),
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (Nova Scotia),
Appeals Commission for Alberta
Workers' Compensation,
Workers' Compensation Appeals
Tribunal (New Brunswick),
British Columbia International
Commercial Arbitration Centre
Foundation,
Council of Canadian Administrative
Tribunals,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Canadian Labour Congress,
National Association of Pharmacy
Regulatory Authorities,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Cambridge Comparative Administrative
Law Forum,
Association of Canadian Advertisers,
Alliance of Canadian Cinema, Television
and Radio Artists,
Samuelson-Glushko Canadian Internet
Policy and Public Interest Clinic,
Canadian Bar Association and**

**procureur général de la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan,
Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes,
Telus Communications Inc.,
Centre ontarien de défense des droits des
locataires - Programme d'avocats de
service en droit du logement,
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario,
British Columbia Securities Commission,
Alberta Securities Commission,
Ecojustice Canada Society,
Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle
et de l'assurance contre les
accidents du travail (Ontario),
Workers' Compensation Appeals Tribunal
(Territoires du Nord-Ouest et Nunavut),
Tribunal d'appel des décisions de la Commission
des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse,
Appeals Commission for Alberta Workers'
Compensation,
Tribunal d'appel des accidents au travail
(Nouveau-Brunswick),
British Columbia International Commercial
Arbitration Centre Foundation,
Conseil des tribunaux administratifs canadiens,
National Academy of Arbitrators,
Ontario Labour-Management
Arbitrators' Association,
Conférence des arbitres du Québec,
Congrès du travail du Canada,
Association nationale des organismes de
réglementation de la pharmacie,
Queen's Prison Law Clinic,
Advocates for the Rule of Law,
Cambridge Comparative Administrative
Law Forum,
Association canadienne des annonceurs,
Alliance of Canadian Cinema, Television
and Radio Artists,
Clinique d'intérêt public et de politique
d'internet du Canada
Samuelson-Glushko,
Association du Barreau canadien et**

**First Nations Child & Family Caring Society
of Canada** *Interveniers*

**INDEXED AS: BELL CANADA v. CANADA
(ATTORNEY GENERAL)**

2019 SCC 66

File Nos.: 37896, 37897.

2018: December 4, 5, 6; 2019: December 19.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and
Martin JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL**

Administrative law — Appeals — Boards and tribunals — Regulatory boards — Jurisdiction — CRTC deciding that simultaneous substitution regime does not apply to Super Bowl broadcast — Canadians therefore able to view American commercials aired during Super Bowl — Whether CRTC had authority to prohibit simultaneous substitution for Super Bowl — Framework for determining applicable standard of review set out in Vavilov applied — Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, s. 9(1)(h).

For more than 40 years, the NFL's Super Bowl game, which is played in the United States, had been broadcast in Canada in accordance with the "simultaneous substitution" regime. This regime, set out in various regulations made under the *Broadcasting Act*, allows for a television service provider to temporarily delete and replace the entire signal of a distant (usually national or international) television station with the signal of another (usually local) television station that is airing the same program at the same time. Simultaneous substitution is permitted by the CRTC to allow Canadian broadcasters to realize greater advertising revenues; since simultaneous substitution allows local television stations to maximize their audiences for specific programs, those stations are able to charge advertisers more for in-program commercials. Because the Canadian broadcast of the Super Bowl had been subject to the applicable simultaneous substitution regime, Canadians were prevented from viewing high-profile American

**Société de soutien à l'enfance et à la famille
des Premières Nations du Canada**

Intervenants

**RÉPERTORIÉ : BELL CANADA c. CANADA
(PROCUREUR GÉNÉRAL)**

2019 CSC 66

N^{os} du greffe : 37896, 37897.

2018 : 4, 5, 6 décembre; 2019 : 19 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Appels — Organismes et tribunaux administratifs — Organismes de réglementation — Compétence — Décision du CRTC portant que le régime de la substitution simultanée ne s'applique pas à la télédiffusion du Super Bowl — Décision permettant en conséquence aux téléspectateurs canadiens de voir les messages publicitaires américains présentés durant le Super Bowl — Le CRTC avait-il le pouvoir de prohiber la substitution simultanée dans le cas du Super Bowl — Application du cadre d'analyse établi dans Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable — Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 9(1)h.

Pendant plus de 40 ans, le match du Super Bowl de la NFL, qui se joue aux États-Unis, a été diffusé au Canada conformément au régime de la « substitution simultanée ». Ce régime, établi dans divers règlements pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, permet à un fournisseur de services de télévision de retirer temporairement le signal entier d'une station de télévision éloignée (généralement nationale ou internationale) pour le remplacer par le signal d'une autre station de télévision (généralement locale) qui diffuse la même émission en même temps. Le CRTC autorise la substitution simultanée pour permettre aux radiodiffuseurs canadiens de générer des revenus publicitaires plus élevés; parce que la substitution simultanée permet aux stations de télévision locales de maximiser leurs auditoires à l'égard de certaines émissions, ces stations peuvent demander aux annonceurs des tarifs plus élevés pour les messages publicitaires diffusés durant ces émissions. Comme la diffusion au Canada du Super Bowl était assujettie au régime de la substitution simultanée, la

commercials that were aired in the U.S. broadcast of the game.

In 2013, the CRTC initiated a broad public consultation for the purpose of reviewing the entire framework for the regulation of television in Canada. As part of this consultation, it held a public hearing seeking comments on simultaneous substitution, through which Canadians expressed frustration over their inability to see high-profile commercials aired on the U.S. broadcast of the Super Bowl. In August 2016, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, the CRTC issued an order (“Order”) prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl as of January 1, 2017, supported by reasons (“Decision”). This meant that Canadians would be free to view the U.S. broadcast that features American commercials. Bell and the NFL sought leave to appeal the Decision and Order to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 31(2) of the *Broadcasting Act*. Leave was granted but their appeals were unanimously dismissed.

Held (Abella and Karakatsanis JJ. dissenting): The appeals should be allowed and the Decision and Order of the CRTC quashed.

Per Wagner C.J. and Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.: The Order was issued on the basis of an incorrect interpretation by the CRTC of the scope of its authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. Properly interpreted, this provision only authorizes the issuance of mandatory carriage orders — orders that require television service providers to carry specific channels as part of their cable or satellite offerings — that include specified terms and conditions. It does not empower the CRTC to impose terms and conditions on the distribution of programming services generally. Accordingly, because the Order does not actually mandate that television service providers distribute a channel that broadcasts the Super Bowl, but instead simply imposes a condition on those that already do, its issuance was not authorized by s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*.

The applicable standard of review of the CRTC’s Order and Decision must be determined in accordance with the framework set out in *Vavilov*. Given that the CRTC’s

population canadienne n’était pas en mesure de voir les messages publicitaires américains hautement médiatisés qui sont présentés lors de la télédiffusion du match par des stations américaines.

En 2013, le CRTC lance une vaste consultation publique afin d’examiner l’ensemble du cadre réglementaire applicable à la télévision au Canada. Durant cette consultation, il tient une audience publique visant à recueillir des commentaires sur la substitution simultanée, audience au cours de laquelle des Canadiennes et des Canadiens ont exprimé leur frustration devant l’impossibilité de voir les messages publicitaires hautement médiatisés présentés lors de la télédiffusion américaine du Super Bowl. En août 2016, le CRTC rend, en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, une ordonnance (« Ordonnance »), laquelle interdit la substitution simultanée du Super Bowl à compter du 1^{er} janvier 2017 et est accompagnée de motifs l’appuyant (« Décision »). Cela signifiait que la population canadienne pourrait regarder la télédiffusion américaine de cet événement présentant les messages publicitaires américains. Bell et la NFL demandent ensuite, en vertu du par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’autorisation de faire appel devant la Cour d’appel fédérale de la Décision et de l’Ordonnance. L’autorisation d’appeler leur est accordée, mais leurs appels sont rejetés à l’unanimité.

Arrêt (les juges Abella et Karakatsanis sont dissidentes) : Les pourvois sont accueillis et la Décision et l’Ordonnance du CRTC sont cassées.

Le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin : L’Ordonnance a été rendue sur la base d’une interprétation erronée par le CRTC de l’étendue du pouvoir qui lui est conféré par l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Interprétée correctement, cette disposition autorise seulement la délivrance d’ordonnances de distribution obligatoire — c.-à-d. des ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services par câble ou par satellite qu’ils offrent — selon des modalités précisées. Elle n’habilite pas le CRTC à imposer des modalités régissant la distribution de services de programmation d’une manière générale. Par conséquent, comme l’Ordonnance n’impose pas aux fournisseurs de services de télévision l’obligation de distribuer une chaîne qui diffuse le Super Bowl, mais impose plutôt une condition à ceux qui le font déjà, sa délivrance n’était pas autorisée en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

La norme de contrôle applicable à l’Ordonnance et à la Décision du CRTC doit être déterminée conformément au cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Vavilov*. Comme

Order and Decision have been challenged by way of the statutory appeal mechanism provided for in s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, which allows for an appeal to be brought to the Federal Court of Appeal, with leave, on a question of law or a question of jurisdiction, the appellate standards of review apply in this case. And because the issues in these appeals raise legal questions that go directly to the limits of the CRTC's statutory grant of power, that is, that the CRTC lacked the authority under s. 9(1)(h) to issue the Order, and therefore plainly fall within the scope of the statutory appeal mechanism set out in s. 31(2), the applicable standard is correctness.

The scope of the CRTC's authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* is to be determined by interpreting that provision in accordance with the modern approach to statutory interpretation. This approach requires the words of the statute be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmonious with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. Interpreted in accordance with text, context and purpose of s. 9(1)(h), the CRTC's authority is limited to issuing orders that require television service providers to carry specific channels as part of their service offerings, and attaching terms and conditions to such mandatory carriage orders. Section 9(1)(h) does not give the CRTC a broad power to impose conditions outside the context of a mandatory carriage order. The wording of the provision indicates that the primary power delegated to the CRTC is to mandate that television service providers carry specific programming services as part of their cable or satellite offerings, and that the secondary power relates to the imposition of terms and conditions on such mandatory carriage orders. The statutory context surrounding s. 9(1)(h), notably the powers under ss. 9(1)(b), 9(1)(g) and 10, supports this conclusion as to its scope; the existence of these specific powers weighs against reading s. 9(1)(h) as conferring a general power to impose terms and conditions on any carriage of programming services. This interpretation is also confirmed by the purpose for which s. 9(1)(h) was enacted, and by the legislative history of the provision.

Because the CRTC did not purport, in the Order, to mandate the carriage of any particular programming services, but instead sought to add a condition that must be fulfilled should a television service provider carry a

l'Ordonnance et la Décision du CRTC ont été contestées au moyen du mécanisme d'appel prévu au par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, lequel prévoit la possibilité d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale, avec l'autorisation de celle-ci, sur une question de droit ou de compétence, les normes de contrôle applicables en appel s'appliquent en l'espèce. Et parce que les points en litige dans les présents pourvois soulèvent des questions de droit qui concernent directement les limites du pouvoir conféré par la loi au CRTC, — la question de savoir si le CRTC avait ou non, en vertu de l'al. 9(1)(h) le pouvoir de rendre l'Ordonnance, — et qui relèvent donc clairement du mécanisme d'appel prévu au par. 31(2), la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

L'étendue du pouvoir conféré au CRTC par l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* doit être déterminée en interprétant cette disposition conformément à la démarche moderne d'interprétation des lois. Selon cette démarche, les termes d'une loi doivent être lus dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Le pouvoir dont dispose le CRTC en vertu de l'al. 9(1)(h), interprété en conformité avec son libellé, son contexte et son objet, se limite à la délivrance d'ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services qu'ils offrent, et à assortir de certaines modalités ces ordonnances de distribution obligatoire. L'alinéa 9(1)(h) ne confère pas au CRTC le pouvoir général d'imposer des conditions en dehors du contexte d'une ordonnance de distribution obligatoire. Le libellé de la disposition indique que le pouvoir principal délégué au CRTC est le pouvoir d'obliger les fournisseurs de services de télévision à distribuer certains services de programmation dans le cadre des services par câble ou par satellite qu'ils offrent, et que le pouvoir secondaire est celui d'imposer certaines modalités à l'égard de telles ordonnances de distribution obligatoire. Le contexte législatif entourant l'al. 9(1)(h), notamment les pouvoirs énoncés à l'al. 9(1)(b), à l'al. 9(1)(g) et à l'art. 10, appuie cette conclusion sur la portée de celui-ci; l'existence de ces pouvoirs particuliers milite contre une interprétation de l'al. 9(1)(h) qui conférerait au CRTC un pouvoir général d'imposer des conditions à l'égard de toute distribution de services de programmation. Cette interprétation est également confirmée par l'objet pour lequel l'al. 9(1)(h) a été édicté, ainsi que par l'historique législatif de cette disposition.

Étant donné que le CRTC ne vise pas, dans l'Ordonnance, à rendre obligatoire la distribution de certains services de programmation, mais plutôt à ajouter une condition aux fournisseurs de services de télévision qui distribuent

Canadian station that broadcasts the Super Bowl, the issuance of that Order was not within the scope of its delegated power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. The Order should therefore be quashed, as well as the Decision; however, no view is expressed as to whether the CRTC could do so pursuant to some other statutory power.

Per Abella and Karakatsanis JJ. (dissenting): The appeals should be dismissed. The CRTC reasonably interpreted s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, and its Super Bowl Order was reasonable and defensible in light of the facts and law.

As a general rule, administrative decisions are to be reviewed for reasonableness. When conducting reasonableness review, a court assesses whether the decision as a whole is reasonable, viewed in light of the reasons given, the decision-making context and the grounds on which it is challenged. Reviewing courts should pay particular attention to the consequences, operational implications and challenges identified by the decision-maker. Because judicial substitution is incompatible with reasonableness review, the reviewing court must not begin its analysis by asking how it would have decided the issue. Rather, the reviewing court defers to any reasonable interpretation adopted by an administrative decision-maker, even if other reasonable interpretations may exist.

The majority's framework disregards the significance of specialized expertise and results in a broad application of the standard of correctness. None of the correctness exceptions apply to the CRTC's decision and reasonableness review is consistent with the highly specialized expertise of the CRTC. As an archetype of an expert administrative body, the CRTC's specialized expertise is well-settled. Extensive statutory powers have been granted to this regulatory body, and an exceptionally specialized mandate requires the CRTC to consider and balance complex public interest considerations in regulating an entire industry. The need for an expert body to balance sensitive public interest issues in a highly technical context is particularly evident in this case, with the record containing a series of public notices, consultations and policies spanning almost three years and leading to the decision at issue.

une station canadienne qui diffuse le Super Bowl, cette Ordonnance ne pouvait être rendue en vertu du pouvoir délégué au CRTC par l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'Ordonnance doit donc être cassée, tout comme la Décision; toutefois, aucune opinion n'est exprimée sur la question de savoir si le CRTC peut le faire en vertu d'un autre pouvoir prévu par la loi.

Les juges Abella et Karakatsanis (dissidentes) : Les pourvois devraient être rejetés. Le CRTC a raisonnablement interprété l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, et son Ordonnance relative au Super Bowl était raisonnable et défendable au regard des faits et du droit.

Le contrôle des décisions administratives doit en règle générale se faire selon la norme de la décision raisonnable. Lors d'un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable, la cour de révision se demande si, dans son ensemble, la décision est raisonnable eu égard aux motifs exposés, au contexte décisionnel et aux moyens invoqués pour la contester. Les cours de révision doivent porter une attention particulière aux conséquences de la décision, ainsi qu'aux implications et défis sur le plan de sa mise en œuvre dont a fait état le décideur. Parce que le fait pour la cour de révision de substituer son interprétation à celle du décideur administratif serait incompatible avec la réalisation d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable, la cour de révision ne doit pas amorcer son analyse en se demandant comment elle aurait tranché la question. Elle doit plutôt déférer à toute interprétation raisonnable du décideur administratif, même lorsque d'autres interprétations raisonnables sont possibles.

Le cadre d'analyse appliqué par les juges majoritaires ne tient pas compte de l'importance de l'expertise du décideur et se traduit par une large application de la norme de la décision correcte. Aucune des exceptions justifiant le recours à la norme de la décision correcte ne s'applique à la décision du CRTC, et l'application de la norme de la décision raisonnable est conforme à la très grande expertise que possède le CRTC. Le CRTC est l'archétype de l'organisme administratif spécialisé, et son expertise est bien établie. Des pouvoirs étendus ont été conférés par la loi à cet organisme de réglementation, et un mandat exceptionnellement spécialisé l'oblige à prendre en compte et à mettre en équilibre des considérations d'intérêt public complexes dans le cadre de la réglementation d'une industrie tout entière. Le besoin de faire appel à un organisme expert pour mettre en équilibre de délicates questions d'intérêt public, et ce, dans un contexte hautement technique, est particulièrement évident dans la présente affaire, où le dossier d'instance renferme une série de mesures — avis publics, consultations et politiques — qui se sont étalées sur une période de presque trois ans et qui ont abouti à la décision en litige.

Under reasonableness review, Bell and the NFL bear the onus of demonstrating that the CRTC's decision, as a whole, is unreasonable. They have not met their burden. The reasons provided by the CRTC in the Order and accompanying regulatory policy set out a rational and persuasive line of reasoning which clearly outlines the consequences, operational implications and challenges that motivated its decision. While Bell and the NFL submit that the term "programming services" in s. 9(1)(h) cannot support the issuance of an order with terms and conditions that relate to a single program, it is agreed that "programming services" could relate to a single program in this context. In addition, the Order attached a condition to the carriage of Canadian television stations and was, by its own terms, structured to apply to programming services — a reflection of how simultaneous substitution is actually performed. The CRTC's reasoning engaged its specialized and technical knowledge, leading to an interpretation that was reasonable in this operational context. The CRTC also evidently considered s. 9(1)(h) in its context, including not only the objectives of the *Broadcasting Act* but also its broader statutory framework. The CRTC made clear that its decision was weighed — and ultimately justified — in light of much broader policy determinations and the CRTC's duty to regulate the system as a whole. It is not for a court to engage in weighing competing policy objectives and substituting its own view in deciding which policy objectives should be pursued in the public interest. Finally, the CRTC's interpretation of s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* does not conflict with the *Copyright Act* and Canada's treaty obligations. The CRTC reasonably interpreted s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* and its Super Bowl Order was reasonable.

Cases Cited

By Wagner C.J. and Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe and Martin JJ.

Applied: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; **referred to:** *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *Bell Canada v.*

Selon la norme de la décision raisonnable, Bell et la NFL ont le fardeau de démontrer que, globalement, la décision du CRTC est déraisonnable. Elles ne se sont pas acquittées du fardeau qui leur incombait. Les motifs fournis par le CRTC dans l'Ordonnance et dans la politique réglementaire qui l'accompagne exposent un raisonnement logique et convaincant, qui explique clairement les conséquences, ainsi que les implications et les défis sur le plan de la mise en œuvre qui ont motivé sa décision. Bien que Bell et la NFL soutiennent que l'expression « services de programmation » dans l'al. 9(1)h ne saurait appuyer la délivrance d'une ordonnance comportant des modalités qui ne visent qu'une seule émission, il y a accord avec la conclusion portant que cette expression peut s'entendre d'une seule émission dans le présent contexte. En outre, l'Ordonnance imposait aux stations de télévision canadiennes une condition de distribution et, suivant les termes mêmes dans lesquels elle était formulée, cette ordonnance était structurée de façon à s'appliquer aux services de programmation — reflétant ainsi la manière dont la substitution simultanée est réalisée en pratique. Le raisonnement du CRTC reposait sur ses connaissances spécialisées et techniques, et il a abouti à une interprétation qui était raisonnable eu égard au contexte d'application particulier. De plus, le CRTC a de toute évidence examiné l'al. 9(1)h en tenant compte du contexte dans lequel il s'appliquait, y compris non seulement des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, mais également du cadre législatif plus large. Le CRTC a clairement indiqué qu'il prenait sa décision à la lumière de décisions de politique générale ayant une portée beaucoup plus large et de l'obligation qui lui incombe de réglementer l'ensemble du système — et c'est ainsi qu'il l'a justifiée en définitive. Une cour de justice n'a pas pour rôle d'entreprendre une pondération de tels objectifs stratégiques concurrents et de substituer ses propres conclusions quant aux objectifs à atteindre dans l'intérêt public. Enfin, l'interprétation que donne le CRTC de l'al. 9(1)h n'entre pas en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur* et avec les obligations issues de traités du Canada. Le CRTC a raisonnablement interprété l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, et son Ordonnance relative au Super Bowl était raisonnable.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Gascon, Côté, Brown, Rowe et Martin

Arrêt appliqué : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; **arrêts mentionnés :** *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*,

Canada (Attorney General), 2016 FCA 217, 402 D.L.R. (4th) 551; *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Barton*, 2019 SCC 33, [2019] 2 S.C.R. 579.

By Abella and Karakatsanis JJ. (dissenting)

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895.

Statutes and Regulations Cited

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, ss. 3, Part II, 5(1), 9, 10, 18(3), 26(2), 31(2), 32, 33.
Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555, ss. 7, 17(1)(g), 18(3)(a), 19(2)(d), 38(4) [rep. SOR/2015-240, s. 7], 41(1)(b), 46(3)(b), 47(2)(a.1), 49(2)(a)(i), 51(3) [*idem*, s. 9].
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, R.S.C. 1985, c. C-22, s. 12(1).
Copyright Act, R.S.C. 1985, c. C-42, s. 31(2).
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 33(2).
Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations, SOR/2015-240, ss. 3, 4.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38.

Authors Cited

Armstrong, Robert. *Broadcasting Policy in Canada*, 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2016.
 Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Decision CRTC 2005-195*, May 12, 2005 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2005/db2005-195.htm>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_1_eng.pdf).
 Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Information Bulletin CRTC 2015-329*, July 23, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-329.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_7_eng.pdf).
 Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190*, April 24, 2014 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-190.pdf>; archived

2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 217; *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Barton*, 2019 CSC 33, [2019] 2 R.C.S. 579.

Citée par les juges Abella et Karakatsanis (dissidentes)

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *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; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.

Lois et règlements cités

Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 33(2).
Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 3, Partie II, 5(1), 9, 10, 18(3), 26(2), 31(2), 32, 33.
Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. 1985, c. C-22, art. 12(1).
Loi sur le droit d'auteur, L.R.C. 1985, c. C-42, art. 31(2).
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, c. 38.
Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555, art. 7, 17(1)(g), 18(3)(a), 19(2)(d), 38(4) [abr. DORS/2015-240, art. 7], 41(1)(b), 46(3)(b), 47(2)(a.1), 49(2)(a)(i), 51(3) [*idem*, art. 9].
Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation, DORS/2015-240, art. 3, 4.

Doctrine et autres documents cités

Armstrong, Robert. *Broadcasting Policy in Canada*, 2nd ed., Toronto, University of Toronto Press, 2016.
 Canada. Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Communications et de la culture*, n° 36, 2^e sess., 33^e lég., 4 mai 1987, p. 78.
 Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190*, 24 avril 2014 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-190.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_3_fra.pdf).
 Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190-3*, 21 août 2014 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2014/2014-190-3.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_4_fra.pdf).

- version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_3_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190-3*, August 21, 2014 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-190-3.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_4_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2015-330*, July 23, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-330.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_8_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2016-37*, February 3, 2016 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-37.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_11_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Order CRTC 2015-439*, September 24, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-439.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_9_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Order CRTC 2018-341*, August 31, 2018 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2018/2018-341.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_13_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-372*, August 8, 2013 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-372.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_2_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-24*, January 29, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-24.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_5_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25*, January 29, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-25.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_6_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513*, November 19, 2015 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-513.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_7_eng.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-330*, 23 juillet 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-330.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_8_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2016-37*, 3 février 2016 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-37.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_11_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Bulletin d'information de radiodiffusion CRTC 2015-329*, 23 juillet 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-329.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_7_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Décision de radiodiffusion CRTC 2005-195*, 12 mai 2005 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2005/db2005-195.htm>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_1_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-439*, 24 septembre 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-439.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_9_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2018-341*, 31 août 2018 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2018/2018-341.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_13_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372*, 8 août 2013 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-372.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_2_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-24*, 29 janvier 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-24.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_5_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25*, 29 janvier 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-25.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_6_fra.pdf).

- crtc.gc.ca/eng/archive/2015/2015-513.pdf; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_10_eng.pdf).
- Canada. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 and Broadcasting Order CRTC 2016-335*, August 19, 2016 (online: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-334.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_12_eng.pdf).
- Canada. Department of Communications. *The Broadcasting Act 1988: A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136*. Ottawa, 1988.
- Canada. *Government Response to the Fifteenth report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada*. Ottawa, 1988.
- Canada. House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Communications and Culture*, No. 36, 2nd Sess., 33th Parl., May 4, 1987, p. 78.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Dunbar, Laurence J. E., and Christian Leblanc. *Review of the Regulatory Framework for Broadcasting in Canada — Final Report*. Ottawa: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 2007.
- Kain, Brandon. “Developments in Communications Law: The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC” (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63.
- archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_6_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513*, 19 novembre 2015 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2015/2015-513.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_10_fra.pdf).
- Canada. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 et ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335*, 19 août 2016 (en ligne : <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2016/2016-334.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2019SCC-CSC66_12_fra.pdf).
- Canada. Department of Communications. *The Broadcasting Act 1988 : A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136*, Ottawa, 1988.
- Canada. *Réponse du Gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent des Communications et de la culture*, Ottawa, 1988.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto, Butterworths, 1983.
- Dunbar, Laurence J. E., et Christian Leblanc. *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada — Rapport final*, Ottawa, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2007.
- Kain, Brandon. « Developments in Communications Law : The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC » (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63.

APPEALS from a judgment of the Federal Court of Appeal (Webb, Near and Gleason JJ.A.), 2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300, 154 C.P.R. (4th) 85, [2017] F.C.J. No. 1252 (QL), 2017 CarswellNat 7338 (WL Can.). Appeals allowed, Abella and Karakatsanis JJ. dissenting.

Steven G. Mason, Brandon Kain and Richard Lizius, for the appellants.

Michael H. Morris and Ian Demers, for the respondent.

Sara Blake and Judie Im, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Stéphane Rochette, for the intervener the Attorney General of Quebec.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Webb, Near et Gleason), 2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300, 154 C.P.R. (4th) 85, [2017] A.C.F. n° 1252 (QL), 2017 CarswellNat 9838 (WL Can.). Pourvois accueillis, les juges Abella et Karakatsanis sont dissidentes.

Steven G. Mason, Brandon Kain et Richard Lizius, pour les appelantes.

Michael H. Morris et Ian Demers, pour l’intimé.

Sara Blake et Judie Im, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Stéphane Rochette, pour l’intervenante la procureure générale du Québec.

J. Gareth Morley and Katie Hamilton, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Kyle McCreary and Johnna Van Parys, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

No one appeared for the intervener the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Christopher C. Rootham, for the intervener Telus Communications Inc.

Written submissions only by *Karen Andrews*, for the intervener the Advocacy Centre for Tenants Ontario - Tenant Duty Counsel Program.

Matthew Britton and Jennifer M. Lynch, for the interveners the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission and the Alberta Securities Commission.

Laura Bowman and Bronwyn Roe, for the intervener Ecojustice Canada Society.

David Corbett and Michelle Alton, for the interveners the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ontario), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Northwest Territories and Nunavut), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Nova Scotia), the Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation and the Workers' Compensation Appeals Tribunal (New Brunswick).

Written submissions only by *Gavin R. Cameron and Tom Posyniak*, for the intervener the British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation.

Terrence J. O'Sullivan and Paul Michell, for the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals.

Written submissions only by *Susan L. Stewart, Linda R. Rothstein, Michael Fenrick, Angela E. Rae*

J. Gareth Morley et Katie Hamilton, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Kyle McCreary et Johnna Van Parys, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Personne n'a comparu pour l'intervenant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Christopher C. Rootham, pour l'intervenante Telus Communications Inc.

Argumentation écrite seulement par *Karen Andrews*, pour l'intervenant le Centre ontarien de défense des droits des locataires - Programme d'avocats de service en droit du logement.

Matthew Britton et Jennifer M. Lynch, pour les intervenantes la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, British Columbia Securities Commission et Alberta Securities Commission.

Laura Bowman et Bronwyn Roe, pour l'intervenante Ecojustice Canada Society.

David Corbett et Michelle Alton, pour les intervenants le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (Ontario), Workers' Compensation Appeals Tribunal (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le Tribunal d'appel des décisions de la Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse, Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation et le Tribunal d'appel des accidents au travail (Nouveau-Brunswick).

Argumentation écrite seulement par *Gavin R. Cameron et Tom Posyniak*, pour l'intervenante British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation.

Terrence J. O'Sullivan et Paul Michell, pour l'intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens.

Argumentation écrite seulement par *Susan L. Stewart, Linda R. Rothstein, Michael Fenrick,*

and *Anne Marie Heenan*, for the interveners the National Academy of Arbitrators, the Ontario Labour-Management Arbitrators' Association and Conférence des arbitres du Québec.

Steven Barrett, for the intervener the Canadian Labour Congress.

Written submissions only by *William W. Shores, Q.C.*, and *Kirk N. Lambrecht, Q.C.*, for the intervener the National Association of Pharmacy Regulatory Authorities.

Brendan Van Niejenhuis and *Andrea Gonsalves*, for the intervener Queen's Prison Law Clinic.

Adam Goldenberg, for the intervener Advocates for the Rule of Law.

Paul Warchuk and *Francis Lévesque*, for the intervener the Cambridge Comparative Administrative Law Forum.

Written submissions only by *J. Thomas Curry* and *Sam Johansen*, for the interveners the Association of Canadian Advertisers and the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists.

James Plotkin and *Alyssa Tomkins*, for the intervener the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic.

Guy Régimbald, for the intervener the Canadian Bar Association.

Written submissions only by *Christian Leblanc* and *Michael Shortt*, for the interveners Blue Ant Media Inc., the Canadian Broadcasting Corporation, DHX Media Ltd., Groupe V Média inc., the Independent Broadcast Group, the Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., Stingray Digital Group Inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. and Pelmorex Weather Networks (Television) Inc. (37896).

Angela E. Rae et *Anne Marie Heenan*, pour les intervenantes National Academy of Arbitrators, Ontario Labour-Management Arbitrators' Association et la Conférence des arbitres du Québec.

Steven Barrett, pour l'intervenant le Congrès du travail du Canada.

Argumentation écrite seulement par *William W. Shores, c.r.*, et *Kirk N. Lambrecht, c.r.*, pour l'intervenante l'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie.

Brendan Van Niejenhuis et *Andrea Gonsalves*, pour l'intervenante Queen's Prison Law Clinic.

Adam Goldenberg, pour l'intervenant Advocates for the Rule of Law.

Paul Warchuk et *Francis Lévesque*, pour l'intervenant Cambridge Comparative Administrative Law Forum.

Argumentation écrite seulement par *J. Thomas Curry* et *Sam Johansen*, pour les intervenantes l'Association canadienne des annonceurs et Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists.

James Plotkin et *Alyssa Tomkins*, pour l'intervenante la Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko.

Guy Régimbald, pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

Argumentation écrite seulement par *Christian Leblanc* et *Michael Shortt*, pour les intervenants Blue Ant Media Inc., la Société Radio-Canada, DHX Media Ltd., le Groupe V Média inc., le Groupe de diffuseurs indépendants, Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., le Groupe Stingray Digital inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. et le Réseau de stations météorologiques Pelmorex (Télévision) inc. (37896).

Nicholas McHaffie, for the intervener the First Nations Child & Family Caring Society of Canada.

Daniel Jutras, Audrey Boctor, Olga Redko and Edward Béchard Torres, as amici curiae.

The following is the judgment delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE, MOLDAVER, GASCON, CÔTÉ, BROWN, ROWE AND MARTIN JJ. — For more than 40 years, the Super Bowl game, which is played in the United States, had been broadcast in Canada in accordance with the “simultaneous substitution” regime, which was set out in various regulations made under the *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11. As a result, Canadians were prevented from viewing high-profile commercials that were aired in the U.S. broadcast of the Super Bowl.

[2] After a lengthy consultation process, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (“CRTC”) decided that the broadcast of the Super Bowl should be exempt from the simultaneous substitution regime as of January 1, 2017 (“Final Decision”), which meant that Canadians would be free to view the U.S. broadcast that features American commercials — which the CRTC described as being “an integral element of the event”. The CRTC implemented that decision by way of an order (“Final Order”) issued under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, which provides that the CRTC can require that television service providers “carry, on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate, programming services specified by the [CRTC]”.

[3] The main question in these statutory appeals is whether the CRTC had the authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to issue the Final Order. The Federal Court of Appeal answered this question in the affirmative. Applying the standard of reasonableness, it held — on the basis of “the deference owed to the CRTC in its interpretation of its home statutes and the broad discretion conferred on the CRTC by paragraph 9(1)(h)” — that “the CRTC’s explanation

Nicholas McHaffie, pour l’intervenante la Société de soutien à l’enfance et à la famille des Premières Nations du Canada.

Daniel Jutras, Audrey Boctor, Olga Redko et Edward Béchard Torres, en qualité d’amici curiae.

Version française du jugement rendu par

[1] LE JUGE EN CHEF ET LES JUGES MOLDAVER, GASCON, CÔTÉ, BROWN, ROWE ET MARTIN — Pendant plus de 40 ans, le Super Bowl, qui se joue aux États-Unis, a été diffusé au Canada conformément au régime de la « substitution simultanée » établi dans divers règlements pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, c. 11. En raison de ce régime, la population canadienne n’était pas en mesure de voir les messages publicitaires hautement médiatisés qui sont présentés lors de la télédiffusion du Super Bowl par des stations américaines.

[2] Au terme d’un long processus de consultations, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») a décidé que la diffusion du Super Bowl devait être exemptée du régime de substitution simultanée à compter du 1^{er} janvier 2017 (« Décision définitive ») afin que la population canadienne puisse regarder la télédiffusion américaine de cet événement et ainsi voir les messages publicitaires américains — messages publicitaires que le CRTC décrit comme constituant « un élément intégral de l’événement ». Il a mis en œuvre cette décision au moyen d’une ordonnance (« Ordonnance définitive ») rendue en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, disposition qui prévoit que le CRTC peut obliger les fournisseurs de services de télévision à « offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise ».

[3] La principale question en litige dans les présents appels prévus par la loi consiste à décider si l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le pouvoir de rendre l’Ordonnance définitive. La Cour d’appel fédérale a répondu par l’affirmative à cette question. Appliquant la norme de la décision raisonnable, la cour a conclu que — compte tenu de « la déférence qui est due au CRTC lorsqu’il interprète ses lois habilitantes ainsi que le pouvoir discrétionnaire élargi

of its jurisdiction to make the Final Order is justifiable, transparent, and intelligible and falls within the range of reasonable outcomes defensible in respect of the facts and the law” (2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300, at para. 28).

[4] We arrive at a different conclusion. The applicable standard must be determined in accordance with the framework set out in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, a case this Court heard together with these statutory appeals in order to “consider the law applicable to the judicial review of administrative decisions as addressed in *Dunsmuir* and subsequent cases” (*Vavilov*, at para. 6). Given that the appellants have challenged the CRTC’s Final Decision and Final Order by way of the statutory appeal mechanism provided for in s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, the appellate standards of review apply here (*Vavilov*, at paras. 36-52). And because the issues in these appeals raise legal questions that go directly to the limits of the CRTC’s statutory grant of power, and therefore plainly fall within the scope of the statutory appeal mechanism referred to above, the applicable standard is correctness.

[5] Applying this standard, we are of the view that the Final Order was issued on the basis of an incorrect interpretation of the scope of the authority conferred on the CRTC under s. 9(1)(h). Properly interpreted, s. 9(1)(h) only authorizes the issuance of mandatory carriage orders — orders that require television service providers to carry specific channels as part of their cable or satellite offerings — that include specified terms and conditions. It does not empower the CRTC to impose terms and conditions on the distribution of programming services *generally*. Accordingly, because the Final Order does not actually mandate that television service providers distribute a channel that broadcasts the Super Bowl, but instead simply imposes a condition on those that already do, its issuance was not authorized by s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*.

conféré au CRTC par l’alinéa 9(1)h) » — « [l’]explication [du CRTC] quant à sa compétence pour rendre son ordonnance définitive est justifiée, transparente et intelligible, et elle appartient aux issues raisonnables pouvant se justifier en regard des faits et du droit » (2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300, par. 28).

[4] Nous en arrivons à une conclusion différente. La norme de contrôle applicable doit être déterminée conformément au cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, que la Cour a entendu en même temps que les présents pourvois prévus par la loi afin de « se pencher sur le droit applicable au contrôle judiciaire des décisions administratives tel que traité dans l’arrêt *Dunsmuir* et les arrêts subséquents » (*Vavilov*, par. 6). Comme les appelantes ont contesté la Décision définitive et l’Ordonnance définitive du CRTC par le mécanisme d’appel prévu au par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, les normes de contrôle applicables en appel s’appliquent en l’espèce (*Vavilov*, par. 36-52). Et parce que les points en litige dans les présents pourvois soulèvent des questions de droit qui concernent directement les limites du pouvoir conféré par la loi au CRTC et qui, de ce fait, relèvent clairement du mécanisme d’appel susmentionné, la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

[5] Suivant cette norme, nous estimons que l’Ordonnance définitive a été rendue sur la base d’une interprétation erronée de l’étendue du pouvoir conféré au CRTC par l’al. 9(1)h). Interprétée correctement, cette disposition autorise seulement la délivrance d’ordonnances de distribution obligatoire — c.-à-d. des ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services par câble ou par satellite qu’ils offrent — selon des modalités précisées. Elle n’habilite toutefois pas le CRTC à imposer des modalités régissant la distribution de services de programmation *d’une manière générale*. Par conséquent, comme l’Ordonnance définitive n’impose pas aux fournisseurs de services de télévision l’obligation de distribuer une chaîne qui diffuse le Super Bowl, mais impose plutôt une condition à ceux qui le font déjà, la délivrance de cette ordonnance n’était pas autorisée en vertu de l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[6] We would allow the appeals and quash the Final Order and the Final Decision accordingly.

I. Background

A. *Overview of Simultaneous Substitution in Canada*

[7] The CRTC is an independent public authority that oversees broadcasting and telecommunications in Canada. Section 5(1) of the *Broadcasting Act* requires that the CRTC “regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy set out in subsection 3(1)” of that Act.

[8] In regulating the Canadian broadcasting industry, the CRTC is required, for the most part, to ensure that all “programming undertakings” and “distribution undertakings” are licensed and that they comply with all conditions applicable to such licences (*Broadcasting Act*, ss. 32 and 33).

[9] Programming undertakings are broadcasters, or television stations, that “acquire, create and produce television programming, and are licensed by the CRTC to serve a certain geographic area within the reach of their signal transmitters” (*Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489 (“*Cogeco*”), at para. 4). Although the signals of local television stations can be received for free by anyone with the proper equipment, most Canadians receive them from “distribution undertakings” — which are essentially television service providers like Bell — as part of their cable, satellite or Internet TV subscriptions (Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-24, January 29, 2015 (online), at para. 3). These distribution undertakings receive signals from television stations, and retransmit them to their subscribers for a fee (*Cogeco*, at para. 4).

[6] Nous sommes d’avis d’accueillir les pourvois et en conséquence de casser l’Ordonnance définitive et la Décision définitive.

I. Le contexte

A. *Survol de la substitution simultanée au Canada*

[7] Le CRTC est un organisme public indépendant qui surveille la radiodiffusion et les télécommunications au Canada. Selon le par. 5(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC « réglemente et surveille tous les aspects du système canadien de radiodiffusion en vue de mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion ».

[8] Dans le cadre de la réglementation de l’industrie canadienne de la radiodiffusion, le CRTC veille principalement à ce que toutes les « entreprises de programmation » et toutes les « entreprises de distribution » détiennent une licence et se conforment aux modalités applicables à ces licences (*Loi sur la radiodiffusion*, art. 32 et 33).

[9] Les entreprises de programmation sont des radiodiffuseurs ou des stations de télévision qui « acquièrent, créent et produisent des émissions de télévision. Le CRTC leur délivre des licences les autorisant à desservir une région donnée à l’intérieur de la portée de leur émetteur » (*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 (« *Cogeco* »), par. 4). Bien que les signaux des stations de télévision locales puissent être captés gratuitement par toute personne disposant de l’équipement approprié, la plupart des Canadiennes et des Canadiens reçoivent ces signaux d’« entreprises de distribution » — qui sont essentiellement des fournisseurs de services de télévision comme Bell — dans le cadre de leur abonnement à un service de télévision par câble, par satellite ou sur Internet (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-24, 29 janvier 2015 (en ligne), par. 3). Ces entreprises de distribution reçoivent les signaux de stations de télévision, et les retransmettent à leurs abonnés moyennant certains frais (*Cogeco*, par. 4).

[10] Given the technical nature of these terms, we will refer in these reasons to distribution undertakings as “television service providers”, and programming undertakings as “television stations”. Some of the authorities also refer to programming undertakings as “broadcasters”.

[11] Section 7 of the *Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555 (“*Distribution Regulations*”), provides that, as a general rule, television service providers cannot alter or delete the signals of television stations while retransmitting them. Section 7(a) of the *Distribution Regulations* provides for an exception to this rule that applies where simultaneous substitution of the signal is either required or authorized under the *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations*, SOR/2015-240 (“*Simultaneous Substitution Regulations*”). The *Simultaneous Substitution Regulations* were made by the CRTC in November 2015 pursuant to its powers under s. 10(1) of the *Broadcasting Act*.

[12] Simultaneous substitution is a process by which a television service provider temporarily deletes and replaces the *entire* signal of a distant (usually national or international) television station with the signal of another (usually local) television station that is airing the same program at the same time. Requests for simultaneous substitution are most often made by Canadian television stations that hold exclusive broadcasting rights to a particular American program so as to require that television service providers in Canada replace the signal of an American station airing the same program with the Canadian station’s signal. For example, if the Canadian Broadcasting Corporation (“CBC”) owns the exclusive broadcasting rights for a specific event (e.g. the Academy Awards), it can request that the signal of an American station airing that event (e.g. a station of the American Broadcasting Company) be replaced with a CBC station’s signal. The result is that local viewers will see the CBC’s broadcast of that event — with the same content as the U.S. broadcast *but with*

[10] Vu la nature technique de ces termes, dans les présents motifs, nous appellerons « fournisseurs de services de télévision » les entreprises de distribution, et « stations de télévision » les entreprises de programmation. Dans certaines sources, jurisprudentielles et autres, les entreprises de programmation sont également appelées « radiodiffuseurs ».

[11] L’article 7 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555 (« *Règlement sur la distribution* »), précise que, en règle générale, les fournisseurs de services de télévision ne peuvent modifier ou retirer les signaux des stations de télévision au cours de leur retransmission. L’alinéa 7a) du *Règlement sur la distribution* prévoit une exception à cette règle dans le cas où la substitution simultanée du signal est faite en conformité avec le *Règlement sur le retrait et la substitution simultanés de services de programmation*, DORS/2015-240 (« *Règlement sur la substitution simultanée* »). Le CRTC a pris le *Règlement sur la substitution simultanée* en novembre 2015, en vertu des pouvoirs que lui confère le par. 10(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[12] La substitution simultanée est le processus par lequel un fournisseur de services de télévision retire temporairement le signal *entier* d’une station de télévision éloignée (généralement nationale ou internationale) pour le remplacer par le signal d’une autre station de télévision (généralement locale) qui diffuse la même émission en même temps. Les demandes de substitution simultanée sont le plus souvent présentées par des stations de télévision canadiennes jouissant de droits exclusifs de télédiffusion d’une émission américaine donnée afin que des fournisseurs de services de télévision canadiens remplacent le signal d’une station américaine qui diffuse cette émission par celui de la station canadienne. Par exemple, si la Canadian Broadcasting Corporation (« CBC ») jouit du droit exclusif de diffusion d’un événement donné (p. ex. la cérémonie de remise des Oscars), elle peut demander que le signal d’une station américaine qui diffuse cet événement (p. ex. une station de l’American Broadcasting Company) soit remplacé par celui de la CBC. Ainsi, le téléspectateur local verra la télédiffusion par la

different commercials — when tuning in to either station.

[13] An important reason why simultaneous substitution is permitted by the CRTC as an exception to the general rule in s. 7 of the *Distribution Regulations* is to allow Canadian broadcasters to realize greater advertising revenues:

The record of this proceeding indicates that simultaneous substitution is still of significant benefit to Canadian broadcasters since it allows them to fully exploit and monetize the programming rights they have acquired, to the benefit of their overall investment in the production of Canadian programming. While the Commission recognizes the challenges of quantifying the actual financial benefits of simultaneous substitution for broadcasters, it generally agrees that the estimated value of advertising revenue attributable to substitution in the 2012-2013 broadcast year was approximately \$250 million.

(Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25, January 29, 2015 (online), at para. 14)

Put simply, because simultaneous substitution allows local television stations to maximize their audiences for specific programs, those stations will be able to charge advertisers more for in-program commercials.

[14] Section 3 of the *Simultaneous Substitution Regulations* authorizes an operator of a Canadian television station to ask a television service provider “to delete the programming service of another Canadian television station or a non-Canadian television station and substitute for it the programming service of a local television station or regional television station”. Section 4(1)(b) requires that the television service provider carry out the requested action if, among other things, “the programming service to be deleted and the programming service to be substituted are comparable and are to be broadcast simultaneously”. Pursuant to s. 4(3), however, a television service provider “must not delete a programming service

CBC de cet événement — avec le même contenu que la télédiffusion américaine, *mais avec des publicités différentes* — lorsqu’il syntonisera l’une ou l’autre de ces stations.

[13] Une raison importante pour laquelle le CRTC autorise la substitution simultanée, à titre d’exception à la règle générale énoncée à l’art. 7 du *Règlement sur la distribution*, est qu’une telle mesure permet aux radiodiffuseurs canadiens de générer des revenus publicitaires plus élevés :

Le dossier de la présente instance indique que la substitution simultanée demeure très avantageuse pour les radiodiffuseurs canadiens puisqu’elle leur permet d’exploiter et de rentabiliser au maximum les droits d’émissions qu’ils achètent, au profit de leur investissement dans la production d’émissions canadiennes. Bien que le Conseil reconnaisse les défis en matière de quantification des avantages financiers réels de la substitution simultanée pour les radiodiffuseurs, il est en général d’avis que la valeur estimée des revenus de publicité attribuables à la substitution, pour l’année de radiodiffusion 2012-2013, est d’environ 250 millions de dollars.

(Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25, 29 janvier 2015 (en ligne), par. 14)

En termes simples, parce que la substitution simultanée permet aux stations de télévision locales de maximiser leurs auditoires à l’égard de certaines émissions, ces stations peuvent demander aux annonceurs des tarifs plus élevés pour les messages publicitaires diffusés durant ces émissions.

[14] L’article 3 du *Règlement sur la substitution simultanée* autorise l’exploitant d’une station de télévision canadienne à demander à un fournisseur de services de télévision « de retirer le service de programmation d’une station de télévision canadienne ou d’une station de télévision non canadienne et d’y substituer le service de programmation d’une station de télévision locale ou d’une station de télévision régionale ». Aux termes de l’al. 4(1)(b), le fournisseur de services de télévision doit donner suite à la demande si, notamment, « le service de programmation à retirer et le service de programmation à substituer sont comparables et doivent être diffusés simultanément ». Suivant le par. 4(3), toutefois, le fournisseur

and substitute another programming service for it if the [CRTC] decides under subsection 18(3) of the *Broadcasting Act* that the deletion and substitution are not in the public interest”. Section 18(3) of the *Broadcasting Act* reads as follows:

The [CRTC] may hold a public hearing, make a report, issue any decision and give any approval in connection with any complaint or representation made to the [CRTC] or in connection with any other matter within its jurisdiction under this Act if it is satisfied that it would be in the public interest to do so.

[15] The relevant provisions of the *Broadcasting Act*, the *Distribution Regulations*, and the *Simultaneous Substitution Regulations* are reproduced in full in Appendix A to these reasons.

B. *Simultaneous Substitution and the Super Bowl*

[16] Bell Media Inc. (“Bell”) is a Canadian broadcaster that owns and operates a number of television stations of the CTV network in large and small markets across the country.

[17] The National Football League (“NFL”) is an unincorporated association of 32 separately owned member clubs, each of which operates a professional football team. The NFL’s Super Bowl championship game is among the most widely viewed single television events in Canada each year.

[18] The NFL owns the copyright for the television production of the Super Bowl. In 2013, it granted Bell the exclusive right to broadcast that event in Canada on CTV until the 2018-2019 season.

[19] For over 40 years, the Canadian broadcast of the Super Bowl had been subject to the applicable simultaneous substitution regime, which meant that the U.S. broadcast of the event — featuring American commercials — was unavailable to Canadian viewers.

de services de télévision « peut retirer un service de programmation et y substituer un autre service de programmation si le [CRTC] rend une décision, en vertu du paragraphe 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, portant que le retrait et la substitution ne sont pas dans l’intérêt public ». Le paragraphe 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion* est rédigé ainsi :

Les plaintes et les observations présentées au [CRTC], de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l’objet de telles audiences, d’un rapport et d’une décision — notamment une approbation — si le [CRTC] l’estime dans l’intérêt public.

[15] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur la radiodiffusion*, du *Règlement sur la distribution* et du *Règlement sur la substitution simultanée* sont reproduites en entier à l’annexe A des présents motifs.

B. *La substitution simultanée et le Super Bowl*

[16] Bell Média inc. (« Bell ») est un radiodiffuseur canadien qui possède et exploite un certain nombre de stations de télévision de CTV dans de petits et grands marchés partout au pays.

[17] La National Football League (« NFL ») est une association non constituée en personne morale qui regroupe 32 équipes appartenant à des propriétaires différents, qui exploitent chacun une équipe de football professionnel. Le match de championnat de la NFL, le Super Bowl, figure chaque année parmi les événements télévisuels individuels les plus regardés au Canada.

[18] La NFL est titulaire des droits d’auteur sur la production télévisuelle du Super Bowl. En 2013, elle accorde à Bell le droit exclusif de diffuser cet événement au Canada sur CTV jusqu’à la saison 2018-2019.

[19] Depuis plus de 40 ans, la diffusion au Canada du Super Bowl est assujettie au régime de substitution simultanée, ce qui veut dire que les téléspectateurs canadiens n’ont pas accès à la télédiffusion américaine de cet événement, au cours de laquelle sont présentés les messages publicitaires américains.

[20] In 2013, the CRTC initiated a broad public consultation, called “Let’s Talk TV: A Conversation with Canadians about the Future of Television”, for the purpose of reviewing the entire framework for the regulation of television in Canada. As part of this consultation, it held a public hearing seeking comments on simultaneous substitution, through which Canadians expressed frustration over their inability to see the high-profile commercials that are aired on the U.S. broadcast of the Super Bowl.

[21] On January 29, 2015, the CRTC released Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25, in which it announced its intention to continue to allow the practice of simultaneous substitution generally, but to disallow it for (among other things) broadcasts of the Super Bowl beginning in 2017. The CRTC based this decision on “the comments received from Canadians and the fact that the non-Canadian advertising produced for the Super Bowl is an integral part of this special event programming” (para. 22).

[22] On November 19, 2015, the CRTC announced the enactment of the *Simultaneous Substitution Regulations*, which would replace the previous regime set out in the *Distribution Regulations*. In the accompanying Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513, November 19, 2015 (online), the CRTC indicated that it intended to prohibit simultaneous substitution for the Super Bowl by way of an order issued under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*.

[23] The Federal Court of Appeal unanimously dismissed statutory appeals brought by Bell and the NFL against the CRTC’s broadcasting regulatory policies of January and November 2015 and the promulgation of the *Simultaneous Substitution Regulations* (*Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 217, 402 D.L.R. (4th) 551). Writing for the court, de Montigny J.A. held that it was premature to assess the validity of a *proposed* distribution order or regulation prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl, as no such order or regulation had actually been made as of the time of the hearing (para. 34).

[20] En 2013, le CRTC lance une vaste consultation publique, appelée « Parlons télé : une conversation avec les Canadiens sur l’avenir de la télévision », afin d’examiner l’ensemble du cadre réglementaire applicable à la télévision au Canada. Dans le cadre de cette consultation, il tient une audience publique visant à recueillir des commentaires sur la substitution simultanée, audience au cours de laquelle des Canadiennes et des Canadiens ont exprimé leur frustration devant l’impossibilité de voir les messages publicitaires hautement médiatisés présentés lors de la télédiffusion américaine du Super Bowl.

[21] Le 29 janvier 2015, le CRTC publie la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25, annonçant son intention de continuer à permettre le recours à la substitution simultanée de façon générale, mais de ne pas permettre cette mesure, entre autres, pour la radiodiffusion du Super Bowl, et ce, à compter de 2017. Le CRTC fonde sa décision sur « [l]es commentaires des Canadiens et [le] fait que la publicité non canadienne produite à l’occasion du Super Bowl fait partie intégrante de la diffusion de cet événement spécial » (par. 22).

[22] Le 19 novembre 2015, le CRTC annonce l’édiction du *Règlement sur la substitution simultanée*, afin de remplacer le régime précédent établi dans le *Règlement sur la distribution*. Dans la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513, 19 novembre 2015 (en ligne) qui l’accompagne, le CRTC indique qu’il entend interdire la substitution simultanée lors du Super Bowl en rendant une ordonnance en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[23] La Cour d’appel fédérale rejette à l’unanimité les appels prévus par la loi interjetés par Bell et la NFL à l’encontre des énoncés de politique de janvier et de novembre 2015 du CRTC et de la prise du *Règlement sur la substitution simultanée* (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 217). Rédigeant les motifs de la cour, le juge de Montigny conclut qu’il est prématuré d’évaluer la validité d’un *projet* d’ordonnance de distribution ou de règlement interdisant la substitution simultanée à l’occasion du Super Bowl, étant donné qu’aucune ordonnance n’a encore été rendue ni aucun règlement

He also held that “the remedial regime set out in the [*Simultaneous Substitution Regulations*] ha[d] been validly adopted” (para. 54).

[24] On February 3, 2016, the CRTC invited comments on its proposed order under s. 9(1)(h) to prohibit simultaneous substitution for the Super Bowl (Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2016-37, February 3, 2016 (online)). It received submissions from a number of interested parties, including Bell and the NFL.

II. Procedural History

A. *Decisions of the CRTC: Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 and Broadcasting Order CRTC 2016-335, August 19, 2016 (Online)*

[25] On August 19, 2016, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, the CRTC issued Broadcasting Order 2016-335 (“Final Order”), which prohibited simultaneous substitution for the Super Bowl as of January 1, 2017. The salient portion of the Final Order reads as follows:

A distribution undertaking subject to this order may only distribute the programming service of a Canadian television station that broadcasts the Super Bowl if that distribution undertaking does not carry out a request made by that Canadian television station pursuant to section 3 of the *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations* to delete the programming service of another Canadian television station or a non-Canadian television station and substitute for it the programming service of a local television station or regional television station during any period in which the Super Bowl is being broadcast on the requesting Canadian television station. [para. 3]

[26] The CRTC’s reasons for issuing the Final Order are set out in Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334 (“Final Decision”). In those reasons, the CRTC expressed the view that the decision to no longer authorize simultaneous substitution for the Super Bowl reflected a reasonable balance of the many policy objectives of the *Broadcasting Act*.

pris au moment de l’audience (par. 34). Il juge également que « le régime de réparation énoncé dans [*Règlement sur la substitution simultanée*] a été pris à bon droit » (par. 54).

[24] Le 3 février 2016, le CRTC sollicite des commentaires au sujet de l’ordonnance qu’il se propose de rendre en vertu de l’al. 9(1)h afin d’interdire la substitution simultanée lors du Super Bowl (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2016-37, 3 février 2016, (en ligne)). Il reçoit les observations d’un certain nombre de parties intéressées, dont Bell et la NFL.

II. Les décisions des juridictions inférieures

A. *Les décisions du CRTC : Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 et Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335, 19 août 2016 (en ligne)*

[25] Le 19 août 2016, le CRTC rend, en vertu de l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’ordonnance de radiodiffusion 2016-335 (« Ordonnance définitive »), laquelle interdit la substitution simultanée du Super Bowl à compter du 1^{er} janvier 2017. Voici le passage pertinent de l’Ordonnance définitive :

Une entreprise de distribution visée par la présente ordonnance peut distribuer le service de programmation d’une station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl seulement si l’entreprise de distribution ne donne pas suite à une demande déposée par cette station de télévision canadienne, en vertu de l’article 3 du *Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation*, qui exigerait de retirer le service de programmation d’une autre station de télévision canadienne ou non canadienne pour y substituer le service de programmation d’une station de télévision locale ou régionale pendant toute période où le Super Bowl est diffusé par la station de télévision canadienne ayant déposé la demande. [par. 3]

[26] Les motifs exposés par le CRTC pour justifier la délivrance de l’Ordonnance définitive sont énoncés dans la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334 (« Décision définitive »). Dans ces motifs, le CRTC exprime l’avis que la décision de ne plus autoriser la substitution simultanée du Super Bowl établit un équilibre raisonnable entre les

The CRTC also held that its authority to implement that policy decision was rooted in s. 9(1)(h) of that Act, and that the Final Order issued pursuant to that authority satisfied the requirement of s. 4(3) of the *Simultaneous Substitution Regulations*. As we noted above, s. 4(3) prohibits television service providers from carrying out simultaneous substitution where the CRTC has decided, under s. 18(3) of the *Broadcasting Act*, that doing so is not in the public interest.

[27] Among the legal submissions advanced during the consultation process, Bell and the NFL argued that the CRTC lacked jurisdiction to issue the Final Order under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. They took the position that orders issued under s. 9(1)(h) “can only affect a programming service (that is, the entire output of a service), and not an individual program such as the Super Bowl” (Final Decision, at para. 52). The CRTC rejected this argument, finding that the provision in question confers on it the “broad power to regulate the cable industry and impose any conditions necessary to do so” (para. 21). It explained the relationship between s. 9(1)(h) and the Final Order specifically as follows:

The proposed distribution order relates to the distribution of a “Canadian television station that broadcasts the Super Bowl”, . . . and then imposes a condition on that distribution, specifically, that the simultaneous substitution shall not be performed during the Super Bowl. Further, the wording of the proposed order adequately responds to the contention that s. 9(1)(h) can only operate with respect to a programming service, as opposed to a particular program (such as the Super Bowl).

Moreover, the distribution order reflects the way simultaneous substitution is actually performed. The entire output of a programming service is, for a particular program, deleted and the entire output of another programming service is substituted, until that program ends. The distribution order reflects the notion that the entire output of the programming service of a television station will not be deleted and substituted for the Super Bowl, a particular program. [paras. 54-55]

nombreux objectifs de politique générale de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC conclut également que son pouvoir de mettre en œuvre cette décision de politique générale tire son origine de l’al. 9(1)(h) de cette loi, et que l’Ordonnance définitive rendue en vertu de ce pouvoir satisfait au par. 4(3) du *Règlement sur la substitution simultanée*. Comme nous l’avons vu, cette disposition interdit aux fournisseurs de services de télévision de procéder à la substitution simultanée si le CRTC décide, en vertu du par. 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, qu’il n’est pas dans l’intérêt public de le faire.

[27] Parmi les arguments juridiques invoqués dans le cadre du processus de consultation, Bell et la NFL soutiennent que le CRTC n’a pas compétence en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour rendre l’Ordonnance définitive. Elles font plutôt valoir qu’une ordonnance rendue suivant cette disposition « ne peut porter que sur un service de programmation (l’entièreté du signal d’un service) et non cibler une émission particulière comme le Super Bowl » (Décision définitive, par. 52). Le CRTC ne retient pas ces arguments, concluant que la disposition contestée lui confère le « pouvoir étendu [. . .] de réglementer l’industrie du câble et d’imposer toute condition pour ce faire » (par. 21). Sur le rapport entre l’al. 9(1)(h) et l’Ordonnance définitive de façon plus particulière, le CRTC formule les explications suivantes :

L’ordonnance de distribution proposée porte sur la distribution « d’une station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl », [. . .] puis impose une condition à cette distribution en précisant que la substitution simultanée ne doit pas être effectuée lors du Super Bowl. De plus, la formulation de l’ordonnance proposée répond adéquatement à l’allégation selon laquelle l’article 9(1)(h) ne peut s’appliquer qu’à un service de programmation et non à une émission en particulier (comme le Super Bowl).

En outre, l’ordonnance de distribution reflète la façon dont la substitution simultanée est effectuée. Pour une émission précise, le signal intégral d’un service de programmation est supprimé et le signal intégral d’un autre service de programmation lui est substitué jusqu’à la fin de l’émission. L’ordonnance de distribution reflète le fait que le signal intégral du service de programmation d’une station de télévision ne sera ni supprimé ni substitué au cours d’une émission particulière, le Super Bowl. [par. 54-55]

[28] The Final Decision also addressed a submission from SaskTel that the wording of the Final Order could be interpreted as requiring a television service provider to distribute a Canadian television station that broadcasts the Super Bowl, even if it does not otherwise distribute that station (para. 62). The CRTC clarified its position: the Final Order was not intended to mandate the distribution of a station that broadcasts the Super Bowl, “but simply to add a condition that must be fulfilled should a [television service provider] carry the station (whether it is being carried because it is mandated to be carried by regulation as a local television station, or whether it is simply authorized to be carried as a distant signal)” (para. 63 (emphasis added)).

B. *Decision of the Federal Court of Appeal: 2017 FCA 249, [2018] 4 F.C.R. 300*

[29] Bell and the NFL were granted leave to appeal the Final Decision and the Final Order to the Federal Court of Appeal pursuant to s. 31(2) of the *Broadcasting Act*. Their appeals were unanimously dismissed.

[30] Near J.A., writing for the court, began his analysis by considering the issue of whether the CRTC had jurisdiction to issue the Final Order pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. After identifying reasonableness as the applicable standard of review, he found that it was reasonable for the CRTC to have interpreted that the term “programming services”, as it is used in s. 9(1)(h), includes an individual program like the Super Bowl. He also found that the CRTC’s policy determination that simultaneous substitution for the Super Bowl was not in the public interest was entitled to deference on appeal (para. 24), and that once it had made this determination under s. 18(3) of the *Broadcasting Act*, “it was entitled to exempt the Super Bowl from the simultaneous substitution regime under [s.] 4(3) of the [*Simultaneous Substitution Regulations*]” (para. 25).

[28] La Décision définitive répond également à l’observation de SaskTel selon laquelle la formulation de l’Ordonnance définitive pourrait être interprétée comme ayant pour effet d’imposer au fournisseur de services de télévision de distribuer la station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl, même s’il ne la distribue pas déjà (par. 62). Le CRTC précise sa position : l’Ordonnance définitive n’a jamais eu pour objet d’imposer la distribution d’une station qui diffuse le Super Bowl, « mais simplement d’ajouter une condition aux [fournisseurs de services de télévision] qui distribuent une telle station (que cette distribution soit obligatoire en vertu de la réglementation à titre de station de télévision locale ou qu’elle soit simplement autorisée à titre de signal éloigné) » (par. 63 (nous soulignons)).

B. *L’arrêt de la Cour d’appel fédérale : 2017 CAF 249, [2018] 4 R.C.F. 300*

[29] Bell et la NFL obtiennent, en vertu du par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, l’autorisation de faire appel devant la Cour d’appel fédérale de la Décision définitive et de l’Ordonnance définitive. Leurs appels sont rejetés à l’unanimité.

[30] Rédigeant les motifs de la Cour d’appel fédérale, le juge Near commence son analyse en examinant la question de savoir si le CRTC a compétence en vertu de l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour rendre l’Ordonnance définitive. Après avoir déterminé que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, il statue qu’il était raisonnable de la part du CRTC d’avoir considéré que l’expression « services de programmation », telle qu’elle est employée à l’al. 9(1)h), peut s’entendre d’une seule et unique émission comme le Super Bowl. Il conclut également que la décision de politique générale du CRTC selon laquelle la substitution simultanée du Super Bowl n’est pas dans l’intérêt public commande la déférence en appel (par. 24), et qu’après avoir rendu cette décision en vertu du par. 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, « le CRTC pouvait alors exempter le Super Bowl du régime de substitution simultanée au titre du paragraphe 4(3) du [*Règlement sur la substitution simultanée*] » (par. 25).

[31] In addition to challenging the reasonableness of the CRTC's Final Decision and Final Order, the NFL argued that the Final Order should be set aside on the basis that it conflicted with the *Copyright Act*, R.S.C. 1985, c. C-42, and with international trade law. Near J.A. agreed with the NFL that the standard of review for this issue was correctness, both because the *Copyright Act* is not the CRTC's "home statute" and because the CRTC shares concurrent jurisdiction over the application of that Act with the Copyright Board and courts at first instance (para. 38). On the merits, however, he found no conflict of purpose or operational conflict between the Final Order and the *Copyright Act*, and rejected the NFL's submission on this issue accordingly.

III. Analysis

[32] Before this Court, the appellants, Bell and the NFL, submit that the Final Order and the Final Decision should be set aside on the basis that the CRTC lacked the statutory authority, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, to prohibit simultaneous substitution for the Super Bowl. They also submit that the Final Decision and the Final Order are invalid because they conflict with the operation and the purpose of s. 31(2) of the *Copyright Act*.

[33] Because we accept the appellants' primary jurisdictional argument and would allow the appeals on that basis alone, we find it unnecessary to address the purported conflict between the Final Decision and Order and the *Copyright Act*. The two issues that we will address in these reasons are therefore the following:

1. What standard should this Court apply in reviewing the CRTC's decision regarding the scope of its authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*?
2. Was the CRTC correct in deciding that it had the power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to

[31] En plus de contester le caractère raisonnable de la Décision définitive et de l'Ordonnance définitive du CRTC, la NFL fait valoir que l'Ordonnance définitive doit être annulée parce qu'elle entre en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42, et le droit commercial international. Le juge Near retient l'argument de la NFL suivant lequel la norme de contrôle applicable à cette question est celle de la décision correcte, à la fois parce que la *Loi sur le droit d'auteur* n'est pas la « loi habilitante » du CRTC et parce que le CRTC partage sa compétence à l'égard de l'application de celle-ci avec la Commission du droit d'auteur et les tribunaux de première instance (par. 38). Sur le fond, toutefois, il conclut à l'absence de conflit — sur le plan de l'objet et de l'application — entre l'Ordonnance définitive et la *Loi sur le droit d'auteur*, et il rejette en conséquence l'argument de la NFL à cet égard.

III. Analyse

[32] Devant notre Cour, les appelantes Bell et la NFL soutiennent que l'Ordonnance définitive et la Décision définitive devraient être annulées au motif que le CRTC n'a pas le pouvoir, en vertu de l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, d'interdire la substitution simultanée du Super Bowl. Elles plaident en outre que la Décision définitive et l'Ordonnance définitive sont également invalides parce qu'elles entrent en conflit avec l'application et l'objet du par. 31(2) de la *Loi sur le droit d'auteur*.

[33] Étant donné que nous souscrivons au principal argument des appelantes relativement à la question de la compétence, et que nous sommes d'avis d'accueillir les pourvois sur cette seule base, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le conflit entre la Décision définitive et l'Ordonnance définitive d'une part, et la *Loi sur le droit d'auteur* d'autre part. Les deux questions sur lesquelles nous nous penchons dans les présents motifs sont donc les suivantes :

1. Selon quelle norme la Cour doit-elle contrôler la décision du CRTC concernant l'étendue du pouvoir que lui confère l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*?
2. Le CRTC a-t-il eu raison de décider qu'il avait, en vertu de l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*,

implement its Final Decision to issue the Final Order prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl?

A. *Correctness as the Applicable Standard of Review*

[34] Bell and the NFL challenge the Final Decision and the Final Order by means of the statutory appeal mechanism provided for in s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, which allows for an appeal to be brought to the Federal Court of Appeal, with leave, “on a question of law or a question of jurisdiction”. The appellate standards of review therefore apply (see *Vavilov*, at paras. 36-52).

[35] Bell and the NFL do not dispute that the CRTC is the administrative body that is statutorily mandated with overseeing broadcasting and telecommunications in Canada in accordance with the policy objectives set out in the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38. Instead, the primary ground of appeal they advance in this case is that the CRTC lacked the authority to issue a specific order prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. This raises a question that goes directly to the limits of the CRTC’s statutory grant of power, and therefore plainly falls within the scope of the statutory appeal mechanism of s. 31(2); the Attorney General of Canada conceded as much in oral argument (transcript, day 1, at p. 80).¹ The applicable standard is therefore correctness (*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at para. 8).

B. *CRTC’s Authority Under Section 9(1)(h) of the Broadcasting Act*

[36] The main issue on the merits of the appeals is therefore whether the CRTC was correct in

le pouvoir de mettre en œuvre sa Décision définitive de rendre l’Ordonnance définitive interdisant la substitution simultanée du Super Bowl?

A. *La norme de contrôle applicable : la norme de la décision correcte*

[34] Bell et la NFL contestent la Décision définitive et l’Ordonnance définitive au moyen du mécanisme d’appel prévu au par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, lequel prévoit la possibilité d’interjeter appel devant la Cour d’appel fédérale, avec l’autorisation de celle-ci, « sur une question de droit ou de compétence ». Les normes de contrôle applicables en appel s’appliquent donc en l’espèce (voir *Vavilov*, par. 36-52).

[35] Bell et la NFL ne contestent pas que le CRTC est l’organisme administratif chargé par la loi de surveiller la radiodiffusion et les télécommunications au Canada, conformément aux objectifs de politique générale énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, c. 38. Le principal moyen d’appel qu’elles invoquent en l’espèce est plutôt que le CRTC n’a pas, en vertu de l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, le pouvoir de rendre une ordonnance particulière interdisant la substitution simultanée du Super Bowl. Cet argument soulève une question qui touche directement aux limites du pouvoir conféré par la loi au CRTC et qui, de ce fait, relève clairement du mécanisme d’appel prévu au par. 31(2); ce que concède d’ailleurs le procureur général du Canada au cours des plaidoiries (transcription de l’audience, jour 1, p. 80)¹. La norme applicable est par conséquent celle de la décision correcte (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 8).

B. *Le pouvoir conféré au CRTC par l’alinéa 9(1)h de la Loi sur la radiodiffusion*

[36] La principale question de fond à trancher dans les présents pourvois consiste donc à décider si le

¹ “**Mr. Morris:** I wouldn’t dispute that in this case you are dealing with a question of jurisdiction within the sense of [s. 31(2) of the *Broadcasting Act*], there is no doubt about that, but it is absolutely [sic] not a true question of jurisdiction.”

¹ [TRADUCTION] « **M. Morris :** Je ne conteste pas qu’en l’espèce vous êtes en présence d’une question de compétence au sens de cette disposition [c. à d. le par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*], cela ne fait aucun doute, mais il ne s’agit absolument pas d’une véritable question de compétence. »

determining that it had the authority, pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, to implement its Final Decision to issue the Final Order prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl. Before determining the scope of the CRTC's power under that provision, we will begin with an analysis of the nature and effect of the Final Order.

(1) Nature and Effect of the Final Order

[37] The Final Order permits television service providers to distribute “**the programming service** of a Canadian television station that broadcasts the Super Bowl” (Final Decision, at para. 53), *on the condition that they refrain from carrying out a request for simultaneous substitution from that station for the duration of the event*. Its effect is therefore that a television service provider that distributes both American and Canadian television stations airing the Super Bowl must do so without altering their respective signals.

[38] It is important to recognize, however, that the Final Order does not require that television service providers distribute any programming services to their customers; this was made clear in the CRTC's Final Decision. Responding to SaskTel's concern that the wording of the Final Order “could be interpreted as requiring a [television service provider] to distribute a . . . station that broadcasts the Super Bowl, even if it does not already distribute that station” (para. 62), the CRTC gave the following explanation:

It was not the [CRTC's] intent to mandate [television service providers] to distribute a station that broadcasts the Super Bowl, but simply to add a condition that must be fulfilled should a [television service provider] carry the station (whether it is being carried because it is mandated to be carried by regulation as a local television station, or whether it is simply authorized to be carried as a distant signal). Accordingly, SaskTel is correct as to the intent of

CRTC a eu raison de statuer qu'il a le pouvoir, en vertu de l'al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, de mettre en œuvre sa Décision définitive de rendre l'Ordonnance définitive interdisant la substitution simultanée du Super Bowl. Avant de déterminer l'étendue du pouvoir que confère cette disposition législative au CRTC, nous analysons d'abord la nature et l'effet de l'Ordonnance définitive.

(1) La nature et l'effet de l'Ordonnance définitive

[37] L'Ordonnance définitive permet aux fournisseurs de services de télévision de distribuer « **le service de programmation** d'une station de télévision canadienne qui diffuse le Super Bowl » (Décision définitive, par. 53), *à la condition que ces fournisseurs s'abstiennent de donner suite à une demande qui serait déposée par la station en question en vue d'obtenir la substitution simultanée pendant toute la durée de l'événement*. En conséquence, l'Ordonnance a pour effet qu'un fournisseur de services de télévision qui distribue à la fois une station de télévision canadienne et une station de télévision américaine diffusant toutes deux le Super Bowl doit le faire sans modifier leur signal respectif.

[38] Il importe toutefois de reconnaître que l'Ordonnance définitive n'oblige pas les fournisseurs de services de télévision à distribuer des services de programmation donnés à leurs clients; cela est clairement indiqué dans la Décision définitive du CRTC. En effet, répondant à la préoccupation de SaskTel selon laquelle la formulation de l'Ordonnance définitive « pourrait être interprétée comme l'imposition à [tout fournisseur de services de télévision] de distribuer une station qui diffuse le Super Bowl, même si [le fournisseur de services de télévision] ne la distribue pas déjà », la CRTC fournit les explications suivantes :

Le [CRTC] n'avait pas l'intention d'obliger [les fournisseurs de services de télévision] à distribuer une station qui diffuse le Super Bowl, mais simplement d'ajouter une condition aux [fournisseurs de services de télévision] qui distribuent une telle station (que cette distribution soit obligatoire en vertu de la réglementation à titre de station de télévision locale ou qu'elle soit simplement autorisée à titre de signal éloigné). Par conséquent, la proposition

the distribution order and how the [CRTC] will interpret it in the future. [para. 63]

[39] The result is therefore that the condition of carriage set out in the Final Order — prohibiting simultaneous substitution for the Super Bowl — applies only to those service providers that already distribute the programming services of a Canadian television station airing the Super Bowl, either because they are required to do so in accordance with some other order or have chosen to do so on a discretionary basis. The Final Order does not *mandate* the distribution of any such station.

(2) Scope of the CRTC’s Power Under Section 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*

[40] The main thrust of the position advanced by Bell and the NFL is that the Final Order exceeds the authority delegated to the CRTC under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. That provision reads as follows:

9 (1) Subject to this Part, the [CRTC] may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate, programming services specified by the [CRTC].

[41] The scope of the CRTC’s authority under s. 9(1)(h) is to be determined by interpreting that provision in accordance with the modern approach to statutory interpretation. As this Court has reiterated on numerous occasions, this approach requires that the words of the statute be read “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmonious with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, as quoted in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, and most recently in *R. v. Barton*, 2019 SCC 33, [2019] 2 S.C.R. 579, at para. 71).

de SaskTel correspond à l’intention de l’ordonnance de distribution et à son interprétation future par le [CRTC]. [par. 63]

[39] Il s’ensuit donc que la condition de distribution énoncée dans l’Ordonnance définitive — qui interdit la substitution simultanée du Super Bowl — s’applique seulement aux fournisseurs de services qui distribuent déjà les services de programmation d’une station de télévision canadienne qui présente le Super Bowl, que ce soit parce qu’ils sont tenus de le faire en vertu d’une autre ordonnance ou parce qu’ils ont choisi de le faire de leur plein gré. L’Ordonnance définitive n’*impose* pas la distribution d’une telle station.

(2) L’étendue du pouvoir conféré au CRTC par l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*

[40] L’idée maîtresse de la position avancée par Bell et la NFL est que l’Ordonnance définitive déborde le cadre du pouvoir qui est délégué au CRTC par l’al. 9(1)h de la *Loi sur la radiodiffusion*, disposition qui est rédigée ainsi :

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le [CRTC] peut, dans l’exécution de sa mission :

...

(h) obliger [les] titulaires [de licences d’exploitation d’entreprises de distribution] à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

[41] L’étendue du pouvoir conféré au CRTC doit être déterminée en interprétant cette disposition conformément à la démarche moderne d’interprétation des lois. Comme l’a maintes fois répété notre Cour, conformément à cette démarche, les termes d’une loi doivent être lus [TRADUCTION] « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87, cité dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, et plus récemment dans *R. c. Barton*, 2019 CSC 33, [2019] 2 R.C.S. 579, par. 71).

[42] Bell and the NFL submit that s. 9(1)(h) “does not allow the CRTC to require that [television service providers] carry a specific program, or set terms and conditions for the carriage of a single program like the Super Bowl” (A.F. (NFL), at para. 35). Rather, they say, the term “programming services” as used in that provision refers to the *entire aggregation of programs* broadcast by a television station. On this basis, they submit that the CRTC cannot issue a s. 9(1)(h) order that targets *individual programs*, like the Super Bowl.

[43] To begin, we observe that the Final Order appears to impose a condition on the distribution of a Canadian television station’s signal; the order effectively says that a service provider can distribute such a signal during its broadcast of the Super Bowl *as long as* it does not carry out a request for simultaneous substitution for an American television station that also broadcasts the Super Bowl for the duration of the event (Final Decision, at para. 54). This, according to the CRTC, “reflects the way [in which] simultaneous substitution is actually performed”: the television service provider deletes and replaces the signal of the *television station*, and not of a specific *television program* (*ibid.*, at para. 55). Put simply, the Final Order imposes a requirement upon the carriage of a given “programming service” — in the sense of the affected television stations’ broadcast to the public — albeit only for the duration of a specific program.

[44] We need not decide, for the purpose of these appeals, whether the “terms and conditions” that can be imposed under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* can relate directly to a specific program or must instead relate to a television station’s slate of programming in its entirety. This is because we are of the view that the CRTC did not have the statutory authority to issue the Final Order pursuant to that provision in the first place. Specifically, the CRTC’s authority under s. 9(1)(h) — interpreted in accordance with the provision’s text, context and purpose — is limited to issuing orders that require

[42] Bell et la NFL soutiennent que l’al. 9(1)(h) [TRADUCTION] « ne permet pas au CRTC d’exiger que les [fournisseurs de services de télévision] distribuent une émission particulière, ou de fixer les modalités applicables à la distribution d’une seule émission comme le Super Bowl » (m.a. (NFL), par. 35). Elles affirment que l’expression « services de programmation », telle qu’elle est employée dans cette disposition, vise plutôt *l’ensemble des émissions* diffusées par une station de télévision. Pour ce motif, elles prétendent que le CRTC ne peut pas rendre en vertu de l’al. 9(1)(h) une ordonnance visant des *émissions individuelles*, tel le Super Bowl.

[43] Nous tenons d’abord à souligner que l’Ordonnance définitive semble imposer une condition à la distribution du signal d’une station de télévision canadienne; elle énonce effectivement qu’un fournisseur de services peut distribuer un tel signal pendant la diffusion du Super Bowl *dans la mesure où* il ne donne pas suite à une demande de substitution simultanée, pendant toute la durée de l’événement, du signal d’une station de télévision américaine qui diffuse elle aussi le Super Bowl (Décision définitive, par. 54). Cette condition, affirme le CRTC, « reflète la façon dont la substitution simultanée est effectuée » : le fournisseur de services de télévision supprime et remplace le signal d’une *station de télévision*, et non celui d’une *émission de télévision* particulière (*ibid.*, par. 55). En termes simples, l’Ordonnance définitive impose une condition à la distribution d’un « service de programmation » donné — c’est-à-dire la programmation des stations de télévision visées — quoique seulement pour la durée d’une émission particulière.

[44] Pour trancher les présents pourvois, nous n’avons pas à décider si les « modalités » pouvant être imposées en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* peuvent porter directement sur une émission particulière, ou si elles doivent plutôt porter sur la totalité de la programmation d’une station de télévision. Il en est ainsi parce que nous sommes d’avis que le CRTC n’est de toute façon pas autorisé par la loi à rendre l’Ordonnance définitive en vertu de cette disposition. Pour être plus précis, le pouvoir dont dispose le CRTC en vertu de l’al. 9(1)(h) — interprété en conformité avec son libellé, son contexte

television service providers to carry specific channels as part of their service offerings, and attaching terms and conditions to such mandatory carriage orders (A.F. (NFL), at paras. 3, 8, 12, 29, 35, 61-62 and 77-79; transcript, day 1, at pp. 5 and 17-21; transcript, day 3, at pp. 180-83). Section 9(1)(h) does not, as the Attorney General of Canada suggests (R.F., at paras. 65, 66, 71 and 76-78; transcript, day 1, at pp. 80 and 90-92), give the CRTC a broad power to impose conditions outside the context of a mandatory carriage order.

[45] We will begin this interpretive exercise with the statutory text of s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, the bilingual version of which we reproduce below for ease of reference:

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

It is highly relevant that, in the English version of the Act, the phrase “on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate” is couched in between commas, next to the words “carry” and “programming services”. This, in our view, indicates that the *primary* power delegated to the CRTC is to mandate that television service providers carry specific programming services as part of their cable or satellite offerings, and that the *secondary* power relates to the imposition of terms and conditions on such mandatory carriage orders.

[46] Support for this interpretation can also be found in the text of the French version. The language used there contemplates a direct link between

et son objet — se limite à la délivrance d’ordonnances obligeant les fournisseurs de services de télévision à distribuer certaines chaînes dans le cadre des services qu’ils offrent, et à assortir de certaines modalités ces ordonnances de distribution obligatoire (m.a. (NFL), par. 3, 8, 12, 29, 35, 61-62 et 77-79; transcription de l’audience, jour 1, p. 5 et 17-21; jour 3, p. 180-183). Contrairement à ce que prétend le procureur général du Canada (m.i., par. 65, 66, 71 et 76-78; transcription de l’audience, jour 1, p. 80 et 90-92), cette disposition ne confère pas au CRTC le pouvoir général d’imposer des conditions en dehors du contexte d’une ordonnance de distribution obligatoire.

[45] Nous amorçons notre interprétation par l’examen du libellé de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, dont nous reproduisons ci-dessous les versions anglaise et française par souci de commodité :

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le [CRTC] peut, dans l’exécution de sa mission :

...

(h) obliger [les] titulaires [de licences d’exploitation d’entreprises de distribution] à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

Une considération extrêmement pertinente est le fait que, dans la version anglaise de la disposition, les mots « *on such terms and conditions as the [CRTC] deems appropriate* » sont intercalés, au moyen de virgules, entre les mots « *carry* » et « *programming services* ». À notre avis, cela indique que le pouvoir *principal* délégué au CRTC est le pouvoir d’obliger les fournisseurs de services de télévision à distribuer certains services de programmation dans le cadre des services par câble ou par satellite qu’ils offrent, et que le pouvoir *secondaire* est celui d’imposer certaines modalités à l’égard de telles ordonnances de distribution obligatoire.

[46] Cette interprétation trouve également appui dans le libellé de la version française. Les termes qui y sont employés envisagent un lien direct entre « les

“les modalités” (the terms and conditions) and the “oblig[ation]. . . à offrir [les] services de programmation” (obligation to carry programming services) — and therefore further weighs against interpreting this provision as conferring on the CRTC a general power to impose conditions on carriage. Indeed, there is no discordance between the English and French versions of s. 9(1)(h); both indicate that it is limited to authorizing the issuance of mandatory carriage orders on specified terms and conditions.

[47] The Federal Court of Appeal reached the same conclusion as to the plain meaning of this statutory text in *Bell Canada v. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 FCA 174, 428 D.L.R. (4th) 311. At issue in that case was whether the CRTC had jurisdiction under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to order that television service providers adhere to the “Wholesale Code”, a broadcasting regulatory policy that governed “affiliation agreements” between television stations and service providers. Answering this question in the negative, Woods J.A. explained her conclusion as follows:

By its terms, paragraph 9(1)(h) provides the CRTC with the power to require a licensee to carry specified programming services, and if so required, it provides an additional power to mandate such terms and conditions of carriage of those services as the Commission deems appropriate. . . .

The ordinary meaning of this provision does not encompass a general power to regulate the terms and conditions of carriage. Such regulation must relate to terms and conditions of programming services that the CRTC specifies and requires to be provided by a licensee. [paras. 168-69]

[48] The context surrounding s. 9(1)(h) also supports our view as to its scope. It is important to recognize that this provision sets out but one power among many that the CRTC has in relation to the issuance of licenses to broadcasting undertakings pursuant to s. 9 of the *Broadcasting Act*. Of particular note are the powers under s. 9(1)(b), which allows the CRTC to subject such licenses to conditions it deems appropriate for the implementation of Canadian broadcasting policy, and under s. 9(1)(g), which allows the CRTC

modalités » (*the terms and conditions*) et l’« oblig[ation] [. . .] [d’]offrir [des] services de programmation » (*obligation to carry programming and services*) — et, de ce fait, militent encore davantage contre une interprétation de cette disposition qui conférerait au CRTC un pouvoir général d’imposer des conditions de distribution. Il n’existe d’ailleurs aucune contradiction entre les versions anglaise et française de cette disposition; elles indiquent toutes deux que celle-ci se limite à autoriser le CRTC à rendre des ordonnances de distribution obligatoire selon les modalités qu’il précise.

[47] La Cour d’appel fédérale est arrivée à la même conclusion en ce qui concerne le sens ordinaire de cette disposition législative dans l’arrêt *Bell Canada c. 7262591 Canada Ltd.*, 2018 CAF 174. Dans cette affaire, il s’agissait de décider si le CRTC avait compétence, en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, pour ordonner aux fournisseurs de services de télévision d’adhérer au « Code sur la vente en gros », une politique qui régit les « accords d’affiliation » entre les stations de télévision et les fournisseurs de services. Répondant à cette question par la négative, la juge Woods a expliqué ce qui suit :

Selon ce texte, l’alinéa 9(1)(h) confère au CRTC le pouvoir d’obliger le titulaire de licence à offrir certains services de programmation et, si c’est nécessaire, lui confère un pouvoir additionnel de rendre obligatoires les modalités et conditions relatives à la prestation de ces services qu’il estime appropriées. . . .

Vu son sens ordinaire, cette disposition n’inclut pas le pouvoir général de régir les modalités et conditions relatives à la prestation des services. Le CRTC ne peut que régir les modalités et conditions des services de programmation qu’il précise et que doivent assurer les titulaires. [par. 168-169]

[48] Le contexte entourant l’al. 9(1)(h) appuie également notre point de vue sur la portée de celui-ci. Il importe de reconnaître que cette disposition particulière n’énonce que l’un des nombreux pouvoirs dont dispose le CRTC relativement à l’attribution de licences aux entreprises de radiodiffusion, en vertu de l’art. 9 de la *Loi sur la radiodiffusion*. Soulignons notamment le pouvoir énoncé à l’al. 9(1)(b), qui permet au CRTC d’assortir ces licences des conditions qu’il estime indiquées pour la mise en œuvre de la politique canadienne

to “require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to give priority to the carriage of broadcasting”. The existence of these *specific* powers weighs against reading s. 9(1)(h) as conferring a *general* power to impose terms and conditions on any carriage of programming services.

[49] Moreover, s. 10 of the *Broadcasting Act* confers on the CRTC the power to make regulations in respect of various aspects of the broadcasting system, including “standards of programs and the allocation of broadcasting time for the purpose of giving effect to the broadcasting policy set out in subsection 3(1)” (s. 10(1)(c)); “the carriage of any foreign or other programming services by distribution undertakings” (s. 10(1)(g)); and “such other matters as it deems necessary for the furtherance of its objects” (s. 10(1)(k)). Again, the extent of the CRTC’s powers under this section of the *Broadcasting Act* means that a narrow reading of s. 9(1)(h) will not hamper its efforts to regulate the broadcasting industry in accordance with the statutory objectives listed in s. 3(1).

[50] Further, the *Distribution Regulations* refer in various provisions to “the programming services of a programming undertaking that the [CRTC] has required, under paragraph 9(1)(h) of the Act, to be distributed as part of [a television service provider’s] basic service” (ss. 17(1)(g), 41(1)(b), and 46(3)(b); see also ss. 18(3)(a), 19(2)(d), 47(2)(a.1) and 49(2)(a)(i)). These regulatory provisions offer yet another contextual indication that the power under s. 9(1)(h) extends only to the issuance of mandatory carriage orders on specified terms and conditions.

[51] Finally, this interpretation is confirmed by the purpose for which s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* was enacted. As was explained in a report entitled *Review of the Regulatory Framework for Broadcasting Services in Canada*:

Section 9(1)(h) provides an important means for the Commission to ensure carriage of important Canadian services

de radiodiffusion, et celui prévu à l’al. 9(1)(g), qui permet au CRTC d’« obliger les titulaires de licences d’exploitation d’entreprises de distribution à privilégier la fourniture de radiodiffusion ». L’existence de ces pouvoirs *particuliers* milite contre une interprétation de l’al. 9(1)(h) qui conférerait au CRTC un pouvoir *général* d’imposer des conditions à l’égard de toute distribution de services de programmation.

[49] De plus, l’art. 10 de la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le pouvoir de prendre des règlements portant sur divers aspects du système de radiodiffusion, notamment : « les normes des émissions et l’attribution du temps d’antenne pour mettre en œuvre la politique canadienne de radiodiffusion » (al. 10(1)c)); « la fourniture de services de programmation — même étrangers — par les entreprises de distribution » (al. 10(1)g)); et « toute autre mesure qu’il estime nécessaire à l’exécution de sa mission » (al. 10(1)k)). Là encore, l’étendue des pouvoirs que confère au CRTC cette disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* indique qu’une interprétation restrictive de l’al. 9(1)(h) n’entravera pas les efforts déployés par cet organisme pour réglementer l’industrie de la radiodiffusion conformément aux objectifs énumérés au par. 3(1).

[50] Le *Règlement sur la distribution* mentionne également, à plusieurs endroits, les « services de programmation d’une entreprise de programmation dont la distribution dans le cadre du service de base [d’un fournisseur de services de télévision] est rendue obligatoire par le [CRTC] en application de l’alinéa 9(1)(h) de la Loi » (al. 17(1)g), 41(1)(b) et 46(3)(b)); voir également les al. 18(3)a), 19(2)d) et 47(2)a.1), ainsi que le sous-al. 49(2)a)(i)). Ces dispositions réglementaires fournissent-elles aussi un autre élément contextuel indiquant que le pouvoir prévu à l’al. 9(1)(h) vise uniquement les ordonnances de distribution obligatoire rendues selon des modalités précisées.

[51] Enfin, l’objet pour lequel l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* a été édicté confirme cette interprétation. Comme l’expliquent les auteurs du document *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada* :

L’alinéa 9(1)(h) est un outil important qui permet au Conseil de garantir la distribution de services canadiens

which market forces might not otherwise dictate be carried in different regions of Canada. This power is also an important one in ensuring that the Canadian broadcasting system strengthens and enriches the cultural, political, social and economic fabric of Canada.

(L. J. E. Dunbar and C. Leblanc, *Review of the Regulatory Framework for Broadcasting in Canada — Final Report* (2007), at p. 195)

[52] The power to mandate the carriage of specific programming services is thus a useful tool — albeit one among many — that the CRTC can use to achieve the various policy objectives listed in s. 3 of the *Broadcasting Act* (*ibid.*, at p. 75). The CRTC has in fact exercised this power on several occasions to mandate the distribution of an existing or proposed service that

- makes an exceptional contribution to Canadian expression and reflects Canadian attitudes, opinions, ideas, values and artistic creativity;
- contributes in an exceptional manner to achieving the overall objectives for the digital basic service and one or more objectives of the Act, such as:
 - Canadian identity and cultural sovereignty;
 - ethno-cultural diversity, including the special place of Aboriginal peoples in Canadian society;
 - service to and reflection and portrayal of persons with disabilities; or
 - linguistic duality, including improved service to official language minority communities (OLMCs); and
- makes exceptional commitments to original, first-run Canadian programming in terms of exhibition and expenditures.

(Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2013-372, August 8, 2013 (online), at para. 7)

importants que les forces du marché ne suffiraient pas à assurer dans certaines régions du Canada. Grâce à cette importante prérogative, le système canadien de radiodiffusion contribue à renforcer et enrichir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada.

(L. J. E. Dunbar et C. Leblanc, *Révision du cadre réglementaire des services de radiodiffusion au Canada — Rapport final* (2007), p. 154)

[52] Le pouvoir de rendre obligatoire la distribution de certains services de programmation constitue donc un outil utile — parmi bien d'autres — que peut utiliser le CRTC pour réaliser les divers objectifs de politique générale énumérés à l'art. 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* (*ibid.*, p. 75). D'ailleurs, le CRTC a exercé ce pouvoir à plusieurs reprises afin de rendre obligatoire la distribution d'un service, existant ou proposé, atteignant les objectifs suivants :

- il contribue de façon exceptionnelle à l'expression canadienne et reflète les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique canadiennes;
- il contribue de façon exceptionnelle à l'atteinte de l'ensemble des objectifs du service numérique de base et favorise l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs de la Loi, tels que :
 - l'identité du Canada et sa souveraineté culturelle;
 - la diversité ethnoculturelle, y compris la place particulière des peuples autochtones dans la société canadienne;
 - le reflet, la représentation et le soutien des personnes handicapées;
 - la dualité linguistique, y compris l'amélioration du service offert aux communautés de langue officielle en situation minoritaire (CLOSM);
- il prend des engagements exceptionnels à l'égard de la présentation des émissions et des dépenses de la programmation canadienne originale de première diffusion.

(Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2013-372, 8 août 2013 (en ligne), par. 7)

For example, the CRTC recently granted a mandatory carriage order to the Aboriginal Peoples Television Network, requiring that that network be distributed as part of the basic service of Canadian cable and satellite providers at a specified monthly rate of \$0.35 per subscriber (Broadcasting Order CRTC 2018-341, August 31, 2018 (online)). Other programming services that enjoy s. 9(1)(h) status include the Cable Public Affairs Channel (CPAC), Nouveau TV-5, and The Weather Network.

[53] More significantly, it appears that the CRTC has only *ever* validly exercised its power under s. 9(1)(h) for the issuance of mandatory carriage orders. As we noted above, its attempt to use that power to make the Wholesale Code binding upon television service providers (Broadcasting Order CRTC 2015-439, September 24, 2015 (online)) was rejected by the Federal Court of Appeal. Likewise, this Court held in *Cogeco*, in the context of a reference question, that the CRTC lacked jurisdiction under s. 9(1)(h) to implement a proposed “value for signal regime”. Apart from those cases, we have not been directed to, nor have we found, any orders under s. 9(1)(h) other than ones that mandate the distribution of particular programming services on specified terms and conditions.

[54] Furthermore, this use of s. 9(1)(h) is consistent with the way in which this provision was understood in various reports and publications that were prepared in advance of the enactment of the *Broadcasting Act* in 1991. In a clause-by-clause analysis of the bill that became the *Broadcasting Act*, the Department of Communications explained that s. 9(1)(h) addressed what was described as the “cable-as-gatekeeper” problem in that it would “ensur[e] that the cable industry cannot frustrate the licensing of new satellite to cable services simply by

Par exemple, le CRTC a récemment rendu une ordonnance de distribution obligatoire du service de programmation du réseau Aboriginal Peoples Television Network, exigeant que celui-ci soit distribué dans le cadre du service de base des fournisseurs canadiens de services par câble et par satellite au tarif de gros mensuel par abonné de 0,35 \$ (Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2018-341, 31 août 2018 (en ligne)). Parmi les autres services de programmation jouissant du statut prévu à l’al. 9(1)(h), mentionnons la chaîne d’affaires publiques par câble (CPAC), Nouveau TV-5 et Météo Média.

[53] Fait plus important encore, il semble que le CRTC n’ait *jamais* validement exercé le pouvoir qui lui est conféré par l’al. 9(1)(h) sauf lorsqu’il a rendu des ordonnances de distribution obligatoire. En effet, comme nous l’avons souligné, lorsqu’il a tenté d’utiliser ce pouvoir pour imposer l’application du Code sur la vente en gros aux fournisseurs de services de télévision (Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2015-439, 24 septembre 2015 (en ligne)), cette mesure a été écartée par la Cour d’appel fédérale. De même, dans l’arrêt *Cogeco*, répondant alors à la question qui lui était soumise dans le contexte d’un renvoi, notre Cour a conclu que le CRTC n’avait pas compétence pour mettre en œuvre le « régime de compensation pour la valeur des signaux » qui était proposé. Mises à part les ordonnances en cause dans ces décisions, on ne nous a fait état d’aucune autre sorte d’ordonnances fondées sur l’al. 9(1)(h) que les ordonnances rendant obligatoire la distribution de certains services de programmation selon des modalités précises, et nous n’en avons trouvé aucune.

[54] Cette utilisation de l’al. 9(1)(h) correspond à la façon dont cette disposition est interprétée dans un certain nombre de publications et rapports rédigés avant l’édiction de la *Loi sur la radiodiffusion* en 1991. Dans une analyse article par article du projet de loi devenu la *Loi sur la radiodiffusion*, le ministère des Communications explique que cette disposition apporte une solution au problème des [TRADUCTION] « entreprises de câblodistribution en tant que gardes-barrières », car elle « fait en sorte que l’industrie du câble ne puisse contrecarrer l’octroi de

refusing to carry them”. The analysis also included the following comments:

This clause provides a clear statutory basis for the [CRTC]’s priority carriage regulations (already enacted in the Cable Regulations). The 1968 Act was silent on such a power. It would also allow the CRTC to require carriage of a particular service such as, for example, TV-5, a second CBC service, or the alternative programmer. [Emphasis added.]

(Canada, Department of Communications, *The Broadcasting Act 1988: A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (1988), at s. 9(1)(h))

[55] The *Government Response to the Fifteenth report of the Standing Committee on Communications and Culture: A Broadcasting Policy for Canada* (1988) also refers, at various places, to the fact that, “[u]nder clause 9.(1)(h), the CRTC can require carriage of specified services” (see pp. 27, 56 and 90) — it appeared in particular in a response to a recommendation that the *Broadcasting Act* “be drafted so as to define the essential role of distribution undertakings as that of distributing Canadian radio and television services in French and English, both public and private, with first priority given to public-sector Canadian services” (p. 90). And after the Standing Committee on Communications and Culture expressed the view that the statute “should be drafted so as to provide authorization for the [CRTC] to establish any conditions respecting the carriage of programming services that are necessary to further the objectives of the Act” (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Communications and Culture*, No. 36, 2nd Sess., 33th Parl., May 4, 1987, at p. 78), the government showed it was satisfied that this concern was adequately addressed by the narrowly drafted s. 9(1)(h) (*Government Response*, at p. 89).

[56] While certainly not determinative, this legislative history nevertheless provides a further indication as to the interpretation of s. 9(1)(h) that is borne

licences à de nouveaux services par satellite et par câble tout simplement en refusant de les distribuer ». Il ajoute ceci :

[TRADUCTION] Cette disposition établit une assise législative claire à l’égard des règles sur la distribution prioritaire [du CRTC] (déjà édictées dans la réglementation sur la télévision par câble). La loi de 1968 était muette au sujet d’un tel pouvoir. Cette disposition permettrait également au CRTC d’exiger la distribution d’un service donné, par exemple TV-5, une seconde chaîne CBC ou la programmation complémentaire. [Nous soulignons.]

(Canada, ministère des Communications, *The Broadcasting Act 1988 : A Clause-by-Clause Analysis of Bill C-136* (1988), al. 9(1)(h))

[55] À différents endroits dans la *Réponse du gouvernement au quinzième rapport du Comité permanent des communications et de la culture : Pour une politique canadienne de la radiodiffusion* (1988), il est également fait état du fait qu’« [e]n vertu de l’alinéa 9(1)(h), le CRTC peut exiger la distribution d’un service en particulier » (voir p. 29, 61 et 97) — particulièrement en réponse à la recommandation selon laquelle « [i]l faudrait rédiger la [Loi sur la radiodiffusion] de façon à ce qu’elle définisse le rôle essentiel des entreprises de distribution, tout comme celui des services de distribution de radio et de télévision canadiennes en français et en anglais, tant publics que privés, en accordant la priorité aux services canadiens du secteur public » (p. 97). Et par suite de l’avis formulé par le Comité permanent des communications et de la culture suivant lequel « il faudrait rédiger [la loi] de façon à ce que le [CRTC] soit autorisé à établir toutes les conditions de transmission de services de programmation qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi » (Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des communications et de la culture*, n° 36, 2^e sess., 33^e lég., 4 mai 1987, p. 78), le gouvernement se dit convaincu que le libellé étroit de l’al. 9(1)(h) constitue une réponse adéquate à cette préoccupation (*Réponse du gouvernement*, p. 97).

[56] Bien que cet historique législatif ne soit certes pas déterminant, il fournit néanmoins des indications additionnelles sur l’interprétation de l’al. 9(1)(h),

out by its text and its context: that this provision *only* confers on the CRTC the authority to issue mandatory carriage orders on specified terms and conditions, and does not establish a “broad power to regulate the cable industry and impose any conditions necessary to do so” (Final Decision, at para. 21 (emphasis added)).

[57] Because the CRTC did not, in the Final Order, purport to mandate the carriage of any particular programming services, but instead sought to “add a condition that must be fulfilled should a [television service provider] carry [a Canadian] station” that broadcasts the Super Bowl (Final Decision, at para. 63 (emphasis added)), the issuance of that order was not within the scope of its delegated power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*. We would therefore quash the Final Order, as well as the Final Decision.

[58] We would note that these appeals turn strictly on the scope of the CRTC’s authority under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*, and that neither Bell nor the NFL disputes the Federal Court of Appeal’s holding that it was reasonable for the CRTC to have determined that the public interest would be served by exempting the Super Bowl from the simultaneous substitution regime (paras. 23-24). Therefore, and although we maintain that s. 9(1)(h) did not give the CRTC the authority to implement that policy determination, we express no view as to whether the CRTC could do so pursuant to some other statutory power.

IV. Conclusion

[59] For the foregoing reasons, we would allow these appeals with costs throughout, set aside the decision of the Federal Court of Appeal, and quash the decisions of the CRTC (CRTC 2016-334 and CRTC 2016-335).

The following are the reasons delivered by

[60] ABELLA AND KARAKATSANIS JJ. (dissenting) — These cases concern the Canadian Radio-television

interprétation qui est étayée par le texte et le contexte de cette disposition : à savoir qu’elle confère au CRTC *uniquement* le pouvoir de rendre des ordonnances de distribution obligatoire selon des modalités qu’il précise — et ne lui confère pas le « pouvoir étendu [. . .] de réglementer l’industrie du câble et d’imposer toute condition pour ce faire » (Décision définitive, par. 21 (nous soulignons)).

[57] Étant donné que le CRTC ne vise pas, dans l’Ordonnance définitive, à rendre obligatoire la distribution de certains services de programmation, mais plutôt à « ajouter une condition aux [fournisseurs de services de télévision] qui distribuent une [. . .] station [canadienne] » qui diffuse le Super Bowl (Décision définitive, par. 63 (nous soulignons)), cette ordonnance ne pouvait être rendue en vertu du pouvoir délégué au CRTC par l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*. En conséquence, nous sommes d’avis de casser l’Ordonnance définitive, ainsi que la Décision définitive.

[58] Nous tenons à souligner que les présents pourvois concernent strictement l’étendue du pouvoir conféré au CRTC par l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et que ni Bell ni la NFL ne contestent la décision de la Cour d’appel fédérale selon laquelle il était raisonnable de la part du CRTC de conclure qu’il était dans l’intérêt du public d’exempter le Super Bowl du régime de substitution simultanée (par. 23-24). Par conséquent, et bien que nous maintenions que l’al. 9(1)(h) n’habilite pas le CRTC à mettre en œuvre cette décision de politique générale, nous ne nous prononçons pas sur la question de savoir si le CRTC peut le faire en vertu d’un autre pouvoir prévu par la loi.

IV. Conclusion

[59] Pour les motifs qui précèdent, nous sommes d’avis d’accueillir les pourvois avec dépens dans toutes les cours, d’infirmier l’arrêt de la Cour d’appel fédérale et de casser les décisions du CRTC (CRTC 2016-334 et CRTC 2016-335).

Version française des motifs rendus par

[60] LES JUGES ABELLA ET KARAKATSANIS (dissidentes) — Ces différentes affaires portent sur la

and Telecommunications Commission’s 2016 decision to prohibit broadcasters from substituting Canadian advertisements for U.S. advertisements during the Super Bowl broadcast. The outcome of the appeals turns on whether the CRTC’s interpretation of “programming services” in its home statute is reasonable. In our view, that interpretation was reasonable and the decision should be upheld.

[61] As set out in our concurring reasons in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, as a general rule, administrative decisions are to be reviewed for reasonableness. None of the correctness exceptions apply to the CRTC’s decision and reasonableness review is consistent with the highly specialized expertise of the CRTC. When conducting reasonableness review, a court assesses whether the decision as a whole is reasonable, viewed in light of the reasons given and the decision-making context. Reviewing courts should pay particular attention to the administrative context and the consequences, operational implications and challenges identified by the decision-maker. To succeed, the party challenging the decision must satisfy the reviewing court that the decision is unreasonable.

[62] The Super Bowl is the championship match that closes each season of football games played by the 32 teams of the National Football League (NFL). The Super Bowl broadcast is among the most widely-viewed events on Canadian television.

[63] Bell Canada is the parent company of Bell Media Inc. (collectively, Bell). In addition to providing cable television services to Canadians, Bell owns and operates 30 local CTV television stations across the country. In 2013, Bell purchased an exclusive license to broadcast the Super Bowl on CTV until the 2018-19 season.

décision qu’a rendue le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en 2016 et qui interdit aux diffuseurs de substituer des messages publicitaires canadiens à des messages publicitaires américains pendant la télédiffusion du Super Bowl. L’issue des pourvois dépend de la question de savoir si l’interprétation donnée par le CRTC à l’expression « services de programmation » qui figure dans sa loi habilitante est raisonnable. À notre avis, cette interprétation était raisonnable et la décision devrait être confirmée.

[61] Comme nous l’indiquons dans nos motifs concordants dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, le contrôle des décisions administratives doit en règle générale se faire selon la norme de la décision raisonnable. Aucune des exceptions justifiant le recours à la norme de la décision correcte ne s’applique à la décision du CRTC, et l’application de la norme de la décision raisonnable est conforme à la très grande expertise que possède le CRTC en la matière. Lors d’un examen fondé sur la norme de la décision raisonnable, la cour de révision se demande si, dans son ensemble, la décision est raisonnable eu égard aux motifs exposés et au contexte décisionnel. Les cours de révision doivent porter une attention particulière au contexte administratif de la décision, à ses conséquences et aux implications et défis sur le plan de la mise en œuvre dont a fait état le décideur. Pour avoir gain de cause, la partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de révision que la décision est déraisonnable.

[62] Le Super Bowl est le match de championnat qui marque la fin de chaque saison de football que jouent les 32 équipes de la National Football League (NFL). La télédiffusion du Super Bowl compte parmi les événements présentés par la télévision canadienne qui attirent le plus de téléspectateurs.

[63] Bell Canada est la société mère de Bell Média inc. (appelées collectivement Bell). En plus de fournir des services de télévision par câble à la population canadienne, Bell est propriétaire-exploitante de 30 stations de télévision locales de la chaîne CTV à l’échelle du pays. En 2013, Bell a acheté une licence exclusive l’autorisant à télédiffuser le Super Bowl sur la chaîne CTV jusqu’à la saison 2018-2019.

[64] The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission is a regulatory body established in 1976. It has been called the “archetype” of an expert administrative tribunal: B. Kain, “Developments in Communications Law: The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC” (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63, at p. 63. Parliament gave the CRTC an extensive mandate to implement measures that further Canadian broadcasting policy: *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, [2012] 3 *S.C.R.* 489, at para. 2, per Rothstein J. Broadcasting policy in Canada seeks to maintain a distinctive Canadian culture while fostering a competitive environment for the development of a strong domestic telecommunications industry: *Broadcasting Act*, *S.C.* 1991, c. 11, s. 3.

[65] The powers and purposes of the CRTC in relation to broadcasting are set out in Part II of the *Broadcasting Act* (see also *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, *R.S.C.* 1985, c. C-22, s. 12(1)). The CRTC licenses television stations and cable providers and can subject those licenses to terms and conditions that it deems appropriate. It can also make regulations about program standards, the character of advertising, and the proportion of time that may be allotted to Canadian and foreign content.

[66] Among the regulatory tools available to the CRTC is a technique called simultaneous substitution. First proposed by the CRTC’s institutional predecessor in 1971, simultaneous substitution is a process by which the signal of a “distant” station (usually in the United States) is replaced by the signal of a “local” station: R. Armstrong, *Broadcasting Policy in Canada* (2nd ed. 2016), at p. 45. When a Canadian station, or broadcaster, broadcasts a U.S. program at the same time as a U.S. station, the Canadian station can request a Canadian distribution undertaking — the cable or television

[64] Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est un organisme de réglementation qui a été établi en 1976. Il a été qualifié d’« archétype » du tribunal administratif spécialisé (B. Kain, « Developments in Communications Law : The 2012-2013 Term — The *Broadcasting Reference*, the Supreme Court and the Limits of the CRTC » (2014), 64 *S.C.L.R.* (2d) 63, p. 63). Le Parlement a conféré au CRTC un vaste mandat l’habilitant à prendre des mesures en vue de favoriser la mise en œuvre de la politique canadienne de radiodiffusion (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, [2012] 3 *R.C.S.* 489, par. 2, le juge Rothstein). Au Canada, la politique de radiodiffusion vise à maintenir une culture canadienne distinctive tout en favorisant un environnement concurrentiel pour le développement d’une industrie nationale forte dans le secteur des télécommunications (*Loi sur la radiodiffusion*, *L.C.* 1991, c. 11, art. 3).

[65] La mission et les pouvoirs du CRTC en matière de radiodiffusion sont énoncés dans la partie II de la *Loi sur la radiodiffusion* (voir également la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, *L.R.C.* 1985, c. C-22, par. 12(1)). Le CRTC octroie des licences à l’égard des stations de télévision et des fournisseurs de services de câblodistribution, et il peut assujettir ces licences aux modalités qu’il précise. Il peut en outre prendre des règlements portant sur les normes relatives aux émissions, à la nature de la publicité et à la proportion du temps d’antenne qui peut être attribué au contenu canadien ou étranger.

[66] Parmi les outils de réglementation dont dispose le CRTC, il existe une technique nommée substitution simultanée. Cette technique, qui a été proposée en 1971 par l’organisme qui a précédé le CRTC, est un processus par lequel le signal d’une station « éloignée » (habituellement aux États-Unis) est remplacé par le signal d’une station « locale » (R. Armstrong, *Broadcasting Policy in Canada* (2^e éd. 2016), p. 45). Lorsqu’une station canadienne, ou un radiodiffuseur, diffuse une émission américaine en même temps qu’une station américaine, la station canadienne peut demander à une entreprise de

service provider — to replace the U.S. signal with its signal, which usually includes Canadian advertising: *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations*, SOR/2015-240, s. 3 (*Simultaneous Substitution Regulations*). As long as a request respects certain guidelines, the distribution undertaking receiving the request must comply: s. 4.

[67] Canadian broadcasters frequently make simultaneous substitution requests as a means of protecting their distribution rights in Canada: Armstrong, at p. 116. Simultaneous substitution also allows Canadian companies to consolidate audiences for a given program and, as a result, permits broadcasters to charge higher rates for advertising during that time slot: Armstrong, at pp. 54-55. The CRTC reported that in 2012-13, simultaneous substitution created revenue of approximately \$250 million: Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-25, January 29, 2015 (online).

[68] In October 2013, the CRTC launched “Let’s Talk TV”, a three-stage public consultation seeking input from Canadians on the future of Canadian television. The CRTC reported that it had received numerous complaints regarding simultaneous substitution, 20 percent of which were related to Super Bowl commercials: Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190, April 24, 2014 (online). The CRTC later issued a working document to provide models for reform concerning a number of issues and to stimulate discussion and debate among stakeholders, in which it proposed two options to address simultaneous substitution complaints — eliminating simultaneous substitution entirely or, alternatively, only during live event programming, including sporting events such as the Super Bowl: Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190-3, August 21, 2014 (online). Bell subsequently submitted evidence to the CRTC to establish the significance of live event simultaneous substitution, which accounted for as much as 33 percent of the total simultaneous

distribution canadienne — le fournisseur de services de télévision ou de câblodistribution — de remplacer le signal américain par son signal, lequel comprend généralement des messages publicitaires canadiens (*Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation*, DORS/2015-240, art. 3 (*Règlement sur la substitution simultanée*)). Tant qu’une demande respecte certaines lignes directrices, l’entreprise de distribution qui la reçoit doit s’y conformer (art. 4).

[67] Les radiodiffuseurs canadiens présentent fréquemment des demandes de substitution simultanée afin de protéger leurs droits de distribution au Canada (Armstrong, p. 116). La substitution simultanée permet en outre aux sociétés canadiennes de consolider des auditoires pour une émission donnée, ce qui permet aux radiodiffuseurs de demander des tarifs plus élevés pour la publicité pendant cette plage horaire (Armstrong, p. 54-55). Selon les données publiées par le CRTC, la substitution simultanée a généré en 2012-2013 des revenus d’environ 250 millions de dollars (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-25, 29 janvier 2015 (en ligne)).

[68] En octobre 2013, le CRTC a lancé une consultation publique en trois étapes intitulée « Parlons télé », dans le cadre de laquelle les Canadiens étaient invités à donner leur avis sur l’avenir de la télévision canadienne. Le CRTC a signalé qu’il avait reçu de nombreuses plaintes à l’égard de la substitution simultanée, dont 20 pour cent portaient sur les messages publicitaires présentés durant le Super Bowl (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190, 24 avril 2014 (en ligne)). Par la suite, afin de fournir des modèles de réforme portant sur un certain nombre de questions et de stimuler les discussions et les débats entre les parties prenantes, le CRTC a publié un document de travail dans lequel il proposait deux solutions pour traiter les plaintes relatives à la substitution simultanée : éliminer complètement la substitution simultanée ou l’éliminer seulement pendant les événements en direct, y compris les événements sportifs comme le Super Bowl (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2014-190-3, 21 août 2014 (en ligne)). Bell a subséquemment présenté au CRTC des éléments de preuve en vue

substitution revenues of one of its television networks: CRTC 2015-25.

[69] In January 2015, the CRTC announced its intention to proceed with the second option, disallowing simultaneous substitution for specialty services in general and for the Super Bowl in particular, beginning with the 2017 broadcast. It found this partial disallowance would be less harmful to the broadcasting industry than a complete elimination of simultaneous substitution: CRTC 2015-25. At the same time, the CRTC announced its intention to address “recurring, substantial simultaneous substitution errors” by imposing various sanctions for such errors: CRTC 2015-25, at para. 20.

[70] In July 2015, the CRTC issued a notice indicating that it would implement its decision to prohibit simultaneous substitution for the 2017 Super Bowl by issuing an order pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act*: Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2015-330, July 23, 2015 (online). That provision authorizes the CRTC to require any licensee to carry specific programming services on such terms and conditions as the Commission deems appropriate.

[71] In the notice, the CRTC also announced its intention to create the *Simultaneous Substitution Regulations*, which would update and amend the *Broadcasting Distribution Regulations*, SOR/97-555, that governed the regime. Interested parties were given two months to comment on the proposed regulations: CRTC 2015-330. The same day, the CRTC issued an information bulletin explaining its rationale for the changes and indicating how viewers could submit simultaneous substitution-related complaints: Broadcasting Information Bulletin CRTC 2015-329, July 23, 2015 (online).

d’établir l’importance de la substitution simultanée portant sur des événements diffusés en direct, substitutions qui totalisaient jusqu’à 33 pour cent de l’ensemble des revenus de substitution simultanée de l’un de ses réseaux de télévision (CRTC 2015-25).

[69] En janvier 2015, le CRTC a annoncé son intention d’aller de l’avant avec la deuxième solution, c’est-à-dire l’interdiction de la substitution simultanée dans le cas des services spécialisés en général et du Super Bowl en particulier, à compter de la radiodiffusion de cet événement en 2017. Il a conclu que cette interdiction partielle serait moins préjudiciable pour l’industrie de la radiodiffusion que l’élimination complète de la substitution simultanée (CRTC 2015-25). À la même occasion, le CRTC a annoncé son intention de traiter l’enjeu « des erreurs importantes récurrentes de substitution simultanée » en imposant diverses sanctions pour de telles erreurs (CRTC 2015-25, par. 20).

[70] En juillet 2015, le CRTC a publié un avis indiquant qu’il mettrait en œuvre sa décision d’interdire la substitution simultanée pour le Super Bowl de 2017 en rendant une ordonnance en vertu de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* (Avis de consultation de radiodiffusion CRTC 2015-330, 23 juillet 2015 (en ligne)). Cette disposition autorise le CRTC à obliger un titulaire de licence à offrir des services de programmation en particulier selon les modalités que le Conseil précise.

[71] Dans l’avis, le CRTC a également annoncé son intention d’établir le *Règlement sur la substitution simultanée*, lequel actualiserait et modifierait le *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, DORS/97-555, qui gouvernait alors le régime. Les parties intéressées se sont vu accorder un délai de deux mois pour présenter leurs observations sur le projet de règlement (CRTC 2015-330). Le même jour, le CRTC a publié un bulletin d’information dans lequel il expliquait la raison d’être des changements et indiquait comment les téléspectateurs pouvaient déposer des plaintes relatives à la substitution simultanée (Bulletin d’information de radiodiffusion CRTC 2015-329, 23 juillet 2015 (en ligne)).

[72] Bell and the NFL filed submissions to the CRTC in response to the call for comments. They argued that the CRTC was engaging in impermissible “administrative law discrimination” by targeting a single show and lacked jurisdiction to make an order they saw as conflicting with the *Copyright Act*, R.S.C. 1985, c. C-42, and Canada’s treaty obligations. After receiving these and other submissions, the CRTC announced the promulgation of the *Simultaneous Substitution Regulations*, whereby it had the authority to prohibit simultaneous substitution in the public interest: s. 4(3). The new public interest provisions were broader than those repealed in the *Broadcasting Distribution Regulations*: ss. 38(4) and 51(3). In the CRTC’s view, s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* — which authorizes it to impose terms and conditions on the distribution of programming services — permitted it to make targeted simultaneous substitution orders: Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2015-513, November 19, 2015 (online).

[73] In February 2016, the CRTC again called for comments about its proposed order to prohibit simultaneous substitution during the Super Bowl. The NFL reiterated its opposition and Bell made new submissions regarding the potential impact of the order on Canadian production and entertainment industries.

[74] On August 19, 2016, the CRTC issued Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-334, and Broadcasting Order CRTC 2016-335, August 19, 2016 (online), its final order prohibiting simultaneous substitution during the Super Bowl, effective January 2017 (Super Bowl Order).

[75] Bell and the NFL appealed the Order pursuant to s. 31(2) of the *Broadcasting Act*, challenging the Commission’s reliance on s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* as being outside of its jurisdiction.

[72] Bell et la NFL ont déposé des observations auprès du CRTC, en réponse à l’appel lancé par celui-ci en ce sens. Elles ont fait valoir que le CRTC se livrait à de la [TRADUCTION] « discrimination administrative » inadmissible en ciblant une émission en particulier, et qu’il n’avait pas compétence pour rendre une ordonnance qui, selon elles, entraînait en conflit avec la *Loi sur le droit d’auteur*, L.R.C. 1985, c. C-42, et avec les obligations issues de traités du Canada. Après avoir reçu ces observations, ainsi que d’autres, le CRTC a annoncé l’édiction du *Règlement sur la substitution simultanée*, en vertu duquel il avait le pouvoir d’interdire la substitution simultanée dans l’intérêt public (par. 4(3)). Les nouvelles dispositions relatives à l’intérêt public avaient une portée plus large que celles du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion* qui étaient abrogées (par. 38(4) et 51(3)). De l’avis du CRTC, l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* — qui l’autorise à imposer des modalités à l’égard de la distribution de services de programmation — lui permettait de rendre des ordonnances de substitution simultanée ciblées (Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2015-513, 19 novembre 2015 (en ligne)).

[73] En février 2016, le CRTC a de nouveau lancé un appel sollicitant des observations sur son projet d’ordonnance visant à interdire la substitution simultanée pendant le Super Bowl. La NFL a réitéré son opposition et Bell a présenté de nouvelles observations relatives à l’incidence potentielle de cette ordonnance sur les industries canadiennes de la production et du divertissement.

[74] Le 19 août 2016, le CRTC a publié la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2016-334, ainsi que l’Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2016-335, 19 août 2016 (en ligne), son ordonnance définitive interdisant la substitution simultanée pendant le Super Bowl à compter de janvier 2017 (Ordonnance relative au Super Bowl).

[75] Bell et la NFL ont interjeté appel de l’Ordonnance en application du par. 31(2) de la *Loi sur la radiodiffusion*, plaidant que le Conseil avait outrepassé ses pouvoirs en rendant cette ordonnance sur le fondement de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*.

[76] Near J.A., writing for the Federal Court of Appeal, dismissed the appeals ([2018] 4 F.C.R. 300). He concluded that the standard of review for the jurisdictional question was reasonableness. In his view, the CRTC's previous interpretations of the term "programming services" left ample room for the interpretation applied here. He also concluded that it was not open to a reviewing court to step into the place of the CRTC to reweigh the competing objectives set out in the *Broadcasting Act*. Near J.A. dismissed the NFL's arguments that the decision conflicted with the *Copyright Act* and Canada's treaty obligations.

[77] Before this Court, Bell focuses its submissions on the standard of review, arguing that the applicable standard of review is correctness. Bell argues first that s. 9(1)(h) is a jurisdiction-conferring provision, framing the issue as a true question of jurisdiction in "the narrow sense of [the CRTC's] authority to enter upon an inquiry": A.F. (Bell), at para. 52. It also argues that concerns regarding freedom of expression, the presence of a statutory appeal and the absence of policy considerations also militate in favour of correctness. Finally, Bell asserts that the question of whether the Super Bowl Order conflicts with the *Copyright Act* must be reviewed for correctness, because these questions extend beyond the CRTC's home statute. In the alternative, Bell argues that the CRTC's interpretation of s. 9(1)(h) is unreasonable because the statute permits only one reasonable interpretation.

[78] The NFL adopts Bell's arguments regarding the standard of review and makes additional arguments regarding the merits of the CRTC's decision. The NFL characterizes the CRTC's interpretation of s. 9(1)(h) as the arrogation of an "Orwellian power to reach down into the specific shows that broadcasters

[76] S'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, le juge Near a rejeté les appels ([2018] 4 R.C.F. 300). Il a conclu que la norme de la décision raisonnable était la norme de contrôle applicable à la question de la compétence. À son avis, les interprétations données antérieurement par le CRTC à l'égard de l'expression « services de programmation » laissaient largement place à l'interprétation appliquée en l'espèce. Il a en outre jugé qu'il n'était pas loisible à une cour de révision de se substituer au CRTC pour sopeser les objectifs concurrents énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Le juge Near a rejeté les arguments de la NFL selon lesquels la décision entraînait en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur* et avec les obligations issues de traités du Canada.

[77] Devant notre Cour, Bell s'attache principalement dans ses observations à la question de la norme de contrôle, plaçant que la norme applicable est celle de la décision correcte. Bell prétend d'abord que l'al. 9(1)h est une disposition attributive de compétence, puis décrit la question en litige comme étant une véritable question de compétence en ce qu'elle porte sur la compétence du tribunal administratif, c'est-à-dire la compétence [TRADUCTION] « au sens strict de la faculté [du CRTC] de connaître de la question » (m.a., Bell, par. 52). Bell soutient ensuite que des préoccupations liées à la liberté d'expression, ainsi que la présence d'un droit d'appel prévu par la loi et l'absence de considérations de politique générale, militent également en faveur de l'application de la norme de la décision correcte. Enfin, Bell affirme que la question de savoir si l'Ordonnance relative au Super Bowl entre en conflit avec la *Loi sur le droit d'auteur* doit être examinée au regard de la norme de la décision correcte, parce que de telles questions débordent le cadre de la loi habilitante du CRTC. Subsidièrement, Bell plaide que l'interprétation que donne le CRTC de l'al. 9(1)h est déraisonnable, en ce que la loi n'admet qu'une seule interprétation raisonnable.

[78] La NFL fait siens les arguments de Bell relativement à la norme de contrôle et présente des arguments supplémentaires concernant le bien-fondé de la décision du CRTC. La NFL considère qu'en interprétant l'al. 9(1)h comme il le fait, le CRTC s'arroge un [TRADUCTION] « pouvoir orwellien lui

create and decide which ones are worthy of distribution to the public”: A.F. (NFL), at para. 4. Drawing on dictionaries, previous CRTC decisions and other provisions of the *Broadcasting Act*, the NFL asserts that “programming services” can *only* mean an entire channel. It relies heavily on the legislative history of the provision to argue that s. 9(1)(h) was not intended to permit orders regarding individual programs. The NFL further asserts that the “contrived interpretation of the CRT[C] . . . was clearly designed to justify its end goal of banning Sim Sub for only a single program”: para. 96. Finally, the NFL argues that the CRTC’s interpretation creates an operational conflict with and frustrates the purposes of the *Copyright Act*.

[79] The Attorney General of Canada submits that the applicable standard of review is reasonableness and that a deferential analysis should begin with respectful attention to the CRTC’s reasons. In its view, an administrative body may choose *any* reasonable interpretation of a statute — not only the *most* reasonable interpretation. Moreover, the Attorney General of Canada submits that Bell and the NFL have failed to demonstrate how the CRTC’s interpretation was unreasonable, particularly in light of the CRTC’s specialized, technical knowledge of its operational context and duty to balance the 40-odd objectives of the *Broadcasting Act*. The CRTC, it says, reasonably rejected the appellants’ arguments regarding the *Copyright Act* and international treaties.

I. Analysis

[80] We are of the view that the applicable standard of review is reasonableness and that the CRTC’s decision was reasonable. As we point out in our concurring reasons in *Vavilov*, the majority’s framework disregards the significance of specialized expertise

permettant de se pencher sur les émissions particulières que créent les radiodiffuseurs et de décider lesquelles sont dignes d’être distribuées au public » (m.a., NFL, par. 4). S’appuyant sur des dictionnaires, sur des décisions antérieures du CRTC et sur d’autres dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, la NFL soutient que l’expression « services de programmation » peut *uniquement* s’entendre d’une chaîne en entier. La NFL s’appuie considérablement sur l’historique législatif de la disposition pour plaider que l’al. 9(1)(h) n’est pas censé autoriser des ordonnances visant des émissions particulières. La NFL prétend en outre que [TRADUCTION] « l’interprétation artificielle donnée par le CRTC [. . .] visait clairement à justifier la fin ultime qu’il recherchait, c’est-à-dire bannir la substitution simultanée pour une seule émission » (par. 96). Enfin, la NFL affirme que l’interprétation que fait le CRTC crée un conflit d’application avec la *Loi sur le droit d’auteur* et entrave la réalisation des objectifs de cette loi.

[79] Le procureur général du Canada fait valoir que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, et que le tribunal de révision doit procéder à une analyse empreinte de déférence et accorder, au départ, une attention respectueuse aux motifs exposés par le CRTC. À son avis, un organisme administratif peut choisir *toute* interprétation raisonnable d’une loi — et non seulement l’interprétation *la plus* raisonnable. En outre, le procureur général du Canada avance que Bell et la NFL n’ont pas démontré en quoi l’interprétation du CRTC était déraisonnable, particulièrement à la lumière des connaissances techniques spécialisées que possède le CRTC, du contexte dans lequel celui-ci exerce ses fonctions et de l’obligation qui lui incombe de mettre en équilibre la quarantaine d’objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC, dit-il, a raisonnablement rejeté les arguments des appelantes concernant la *Loi sur le droit d’auteur* et les traités internationaux.

I. Analyse

[80] Nous sommes d’avis que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, et que la décision du CRTC était raisonnable. Comme nous le soulignons dans nos motifs concordants dans l’arrêt *Vavilov*, le cadre d’analyse appliqué par les juges

and results in broad application of the standard of correctness. It does so based solely on the premise that appeal clauses reflect the legislature's intention that all questions of law be reviewed by a court on the basis of correctness. Since there is an appeal clause in the *Broadcasting Act*, the majority says the Court is entitled to substitute its opinion for that of the CRTC. This case demonstrates the fundamental flaws of such an approach.

[81] Under reasonableness review, Bell and the NFL bear the onus of demonstrating that the CRTC's decision, as a whole, is unreasonable. In our view, the Federal Court of Appeal approached the decision with appropriate deference, providing an effective foil to the appellants' correctness-based arguments. We agree that the appellants have not met their burden.

[82] Reasonableness review begins with seeking to understand the decision and the reasons for that decision in light of the administrative context and the grounds on which it is challenged. Here, Bell and the NFL argue that the CRTC's interpretation of "programming services" was not available because, in their view, the term refers to an entire channel, whereas they characterize the Super Bowl Order as targeting a specific program. As a result, they argue, there was no legal basis for the Super Bowl Order.

[83] As an archetype of an expert administrative body, the CRTC's specialized expertise is well-settled. Extensive statutory powers have been granted to this regulatory body, and an exceptionally specialized mandate requires the CRTC to consider and balance complex public interest considerations in regulating an entire industry. The need for an expert

majoritaires ne tient pas compte de l'importance de l'expertise du décideur et se traduit par une large application de la norme de la décision correcte. Il en est ainsi uniquement sur la base de la prémisse voulant que la présence de dispositions créant un droit d'appel reflète l'intention du législateur que toutes les questions de droit soient contrôlées judiciairement suivant le critère de la décision correcte. Vu l'existence d'une disposition créant un droit d'appel dans la *Loi sur la radiodiffusion*, les juges majoritaires affirment que la Cour a le droit de substituer son opinion à celle du CRTC. La présente affaire illustre bien les lacunes fondamentales d'une telle approche.

[81] Selon la norme de la décision raisonnable, Bell et la NFL ont le fardeau de démontrer que, globalement, la décision du CRTC est déraisonnable. À notre avis, la Cour d'appel fédérale a examiné la décision du CRTC en faisant montre de la déférence qui convenait, réfutant concrètement les arguments des appelantes fondés sur la norme de la décision correcte. À l'instar de la Cour d'appel fédérale, nous estimons que les appelantes ne se sont pas acquittées du fardeau qui leur incombait.

[82] En cas de contrôle judiciaire basé sur la norme de la décision raisonnable, le tribunal de révision s'efforce d'abord de bien comprendre la décision ainsi que les motifs l'appuyant, et ce, à la lumière du contexte administratif dans lequel elle a été rendue et des moyens qui sont invoqués pour la contester. En l'espèce, Bell et la NFL plaident qu'il n'était pas loisible au CRTC d'interpréter comme il l'a fait l'expression « services de programmation », car à leur avis cette expression s'entend de l'entière programmation d'une chaîne, alors que l'Ordonnance relative au Super Bowl cible une émission en particulier. En conséquence, plaident ces sociétés, l'Ordonnance relative au Super Bowl était dénuée de fondement juridique.

[83] Le CRTC est l'archétype de l'organisme administratif spécialisé, et son expertise est bien établie. Des pouvoirs étendus ont été conférés par la loi à cet organisme de réglementation, et un mandat exceptionnellement spécialisé l'oblige à prendre en compte et à mettre en équilibre des considérations d'intérêt public complexes dans

body to balance sensitive public interest issues in a highly technical context is particularly evident in this case, with the record containing a series of public notices, consultations and policies spanning almost three years and leading to the decision at issue.

[84] In our view, the reasons provided by the CRTC in the Order and accompanying regulatory policy set out a rational and persuasive line of reasoning which clearly outlines the consequences, operational implications and challenges that motivated its decision. The challenges raised by Bell and the NFL fail to satisfy us that the CRTC was unreasonable in concluding that s. 9(1)(h) provided a legal basis to prohibit simultaneous substitution during the Super Bowl.

[85] In its decision, the CRTC highlighted that simultaneous substitution is not a right, but an exception to the general requirement that distribution undertakings may not alter the programs they transmit. The CRTC emphasized that the decision was part of “much broader policy determinations” in light of its duty to regulate and supervise the broadcasting system as a whole. Given the cultural significance of the Super Bowl, the decision was an attempt to balance support for Canadian programming with a response to the frustrations of viewers and other objectives of the *Broadcasting Act*, such as allowing subscribers to view complete programming. The CRTC noted that s. 4(3) of the *Simultaneous Substitution Regulations* prohibits simultaneous substitution where the CRTC has decided that the practice is not in the public interest.

[86] Given its decision that authorizing simultaneous substitution during the Super Bowl was not in

le cadre de la réglementation d’une industrie tout entière. Le besoin de faire appel à un organisme expert pour mettre en équilibre de délicates questions d’intérêt public, et ce, dans un contexte hautement technique, est particulièrement évident dans la présente affaire, où le dossier d’instance renferme une série de mesures — avis publics, consultations et politiques — qui se sont étalées sur une période de presque trois ans et qui ont abouti à la décision en litige.

[84] À notre avis, les motifs fournis par le CRTC dans l’Ordonnance et dans la politique réglementaire qui l’accompagne exposent un raisonnement logique et convaincant, qui explique clairement les conséquences, ainsi que les implications et les défis sur le plan de la mise en œuvre qui ont motivé sa décision. Les arguments soulevés par Bell et la NFL pour contester cette décision ne nous convainquent pas que le CRTC a conclu de manière déraisonnable que l’al. 9(1)(h) constituait une assise juridique permettant d’interdire la substitution simultanée pendant le Super Bowl.

[85] Dans sa décision, le CRTC a souligné que la substitution simultanée n’était pas un droit, mais plutôt une exception à l’obligation générale qu’ont les entreprises de distribution de ne pas modifier les émissions qu’elles transmettent. Le CRTC a précisé que la décision faisait partie « de décisions de politique ayant une portée beaucoup plus large » compte tenu du devoir qui lui incombe de réglementer et de surveiller l’ensemble du système de radiodiffusion. Vu la dimension culturelle du Super Bowl, la décision se veut une tentative en vue d’assurer l’équilibre entre, d’une part, le soutien à la programmation canadienne et, d’autre part, la prise en compte des frustrations exprimées par les téléspectateurs et la réalisation d’autres objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, par exemple le fait de permettre aux abonnés de voir l’émission complète. Le CRTC a fait observer que le par. 4(3) du *Règlement sur la substitution simultanée* interdit la substitution simultanée lorsque le CRTC décide que la pratique n’est pas dans l’intérêt public.

[86] À la lumière de sa décision portant qu’il n’était pas dans l’intérêt public d’autoriser la substitution

the public interest, the CRTC determined it could use its power under s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* to implement that decision.

[87] Section 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* provides:

Licences, etc.

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

[88] In the CRTC’s view, s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* was enacted “to clarify the Commission’s broad power to regulate the cable industry and impose any conditions necessary to do so.” The opening clause of s. 9(1) couches the CRTC’s authority to make orders “in furtherance of its objects”, and thus, in the purposes of the Act. In support of this, the CRTC cited a previous notice in which it had concluded that the broad wording of s. 9(1)(h) was part and parcel of the flexible mandate that allows it to use a combination of regulations, conditions and orders to achieve the objects of the *Broadcasting Act*. The Order was therefore found by the CRTC to be within its jurisdiction.

[89] The CRTC also responded to the NFL’s argument that s. 9(1)(h) could only be used to make orders concerning the entire output of a programming service rather than an individual program. In the CRTC’s view, the wording of the Order — directed at a programming service — was sufficient to indicate that this was in fact what was being done. The CRTC explained that, on a technical level, any simultaneous substitution order involves replacing

simultanée pendant le Super Bowl, le CRTC a conclu qu’il pouvait exercer le pouvoir que lui confère l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour mettre en œuvre cette décision.

[87] Voici le texte de l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* :

Catégories de licences

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l’exécution de sa mission :

...

(h) obliger ces titulaires à offrir certains services de programmation selon les modalités qu’il précise.

[88] De l’avis du CRTC, l’al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion* a été édicté « afin de clarifier le pouvoir étendu du Conseil de réglementer l’industrie du câble et d’imposer toute condition pour ce faire ». La phrase liminaire du par. 9(1) énonce que le CRTC dispose du pouvoir de rendre des ordonnances « dans l’exécution de sa mission », et donc en vue de la réalisation des objectifs de la Loi. Au soutien de cette interprétation, le CRTC a cité un avis antérieur dans lequel il a conclu que le libellé général de l’al. 9(1)(h) est une caractéristique du mandat souple qui lui a été confié et qui lui permet de recourir à une combinaison de règlements, de conditions et d’ordonnances pour réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC a par conséquent conclu que l’Ordonnance relevait de sa compétence.

[89] Le CRTC a en outre répondu à l’argument de la NFL selon lequel l’al. 9(1)(h) ne pouvait être utilisé que pour rendre des ordonnances visant l’intégralité d’un service de programmation, et non une émission en particulier. Suivant le CRTC, le libellé de l’Ordonnance — laquelle visait un service de programmation — suffisait à indiquer que c’est effectivement ce que faisait son ordonnance. Le CRTC a expliqué que, sur le plan technique, toute ordonnance

the entire output of a programming service. As the CRTC wrote in its decision:

Moreover, the distribution order reflects the way simultaneous substitution is actually performed. The entire output of a programming service is, for a particular program, deleted and the entire output of another programming service is substituted, until that program ends. The distribution order reflects the notion that the entire output of the programming service of a television station will not be deleted and substituted for the Super Bowl, a particular program.

(Super Bowl Order, at para. 55)

[90] Finally, the CRTC wrote that policy determinations regarding simultaneous substitution do not affect the NFL's copyright and would, at most, have only a secondary impact on the revenues that could be generated from broadcasting the program. Furthermore, not only did the international trade agreements raised by the NFL not apply directly to the CRTC, they simply provided Canada with the ability to create simultaneous substitution and did not limit the Commission's ability to modify or remove the regime.

[91] Because judicial substitution is incompatible with reasonableness review, we do not begin our analysis by asking how we would have decided the issue before us. Rather, it is in light of the above reasons, as well as the broader administrative context and record, that we must consider whether Bell and the NFL have raised any arguments that, if accepted, would render the CRTC's decision unreasonable. The CRTC here holds the "interpretative upper hand: under reasonableness review, we defer to *any* reasonable interpretation adopted by an administrative decision maker, *even if* other reasonable interpretations may exist": *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 40 (emphasis in original).

de substitution simultanée implique le remplacement du signal intégral d'un service de programmation. Comme l'a écrit le CRTC dans sa décision :

En outre, l'ordonnance de distribution reflète la façon dont la substitution simultanée est effectuée. Pour une émission précise, le signal intégral d'un service de programmation est supprimé et le signal intégral d'un autre service de programmation lui est substitué jusqu'à la fin de l'émission. L'ordonnance de distribution reflète le fait que le signal intégral du service de programmation d'une station de télévision ne sera ni supprimé ni substitué au cours d'une émission particulière, le Super Bowl.

(Ordonnance relative au Super Bowl, par. 55)

[90] Enfin, le CRTC a écrit que les décisions de politique générale en matière de substitution simultanée n'avaient pas d'incidence sur les droits d'auteur de la NFL, et qu'elles n'auraient tout au plus qu'une incidence secondaire sur les revenus que pourrait générer la radiodiffusion de l'émission. En outre, non seulement les accords commerciaux internationaux invoqués par la NFL ne s'appliquaient pas directement au CRTC, mais ils donnaient simplement au Canada la capacité de créer un mécanisme de substitution simultanée, sans limiter la capacité du Conseil de modifier ce mécanisme, voire de l'éliminer.

[91] Parce que le fait pour la cour de révision de substituer son interprétation à celle du décideur administratif serait incompatible avec la réalisation d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable, nous n'allons pas amorcer notre analyse en nous demandant comment nous aurions tranché la question dont nous sommes saisis. C'est donc plutôt à la lumière des raisons susmentionnées, ainsi que du contexte administratif plus large et du dossier, que nous devons nous demander si Bell et la NFL ont soulevé des arguments qui, s'ils étaient retenus, rendraient la décision du CRTC déraisonnable. En l'espèce, le CRTC jouit « [d'un] privilège [. . .] en matière d'interprétation : suivant la norme de la raisonabilité, nous devons déférer à *toute* interprétation raisonnable du décideur administratif, *même lorsque* d'autres interprétations raisonnables sont possibles » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 40 (en italique dans l'original)).

[92] Bell and the NFL concentrated their textual analysis of s. 9(1)(h) on the term “programming services”. They submit that this term cannot support the issuance of an order with terms and conditions that relate to a single program. The NFL further argued that the use of the terms “programming services” and “programs” elsewhere in the *Broadcasting Act* indicates that the two terms serve different purposes in the Act.

[93] We agree with Near J.A. that neither Bell and the NFL’s submissions, nor the legislative history of s. 9(1)(h), exclude the possibility that “programming services” could relate to a single program in this context. Showing appropriate deference and attention to the administrative context, Near J.A. looked to a previous decision of the CRTC for guidance with respect to the interpretation of this term, which confirmed that the CRTC had previously relied on s. 33(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, to support its conclusion that the term “programming services” may be singular or plural *depending on the context in which it is used*: Broadcasting Decision CRTC 2005-195, May 12, 2005 (online), at paras. 27-28. As the interveners the “Wholesale Code Applicants” pointed out, Bell itself has advanced contradictory interpretations of s. 9(1)(h) in different proceedings: I.F. (Wholesale Code Applicants), at paras. 11-13. In addition, the fact that Parliament granted to the Governor in Council the right to make an order for the urgent broadcast of a specific “program” under s. 26(2) of the *Broadcasting Act* sheds little light on the interpretation of “programming services” in s. 9(1)(h), which operates in a completely different context and allows the CRTC to impose terms and conditions on the distribution of programming services.

[94] In any event, the Super Bowl Order attached a condition to the carriage of Canadian television stations and was, by its own terms, structured to apply to programming services — a reflection of how simultaneous substitution is actually performed. As the CRTC observed, when simultaneous substitution

[92] Bell et la NFL ont principalement axé leur analyse textuelle de l’al. 9(1)h sur l’expression « services de programmation ». Elles soutiennent que cette expression ne saurait appuyer la délivrance d’une ordonnance comportant des modalités qui ne visent qu’une seule émission. La NFL a en outre plaidé qu’il ressortait de l’utilisation des termes « services de programmation » et « émissions » ailleurs dans la *Loi sur la radiodiffusion* que ces deux termes servent des objectifs différents dans la Loi.

[93] À l’instar du juge Near de la Cour d’appel fédérale, nous estimons que ni les observations de Bell et de la NFL ni l’historique législatif de l’al. 9(1)h n’excluent la possibilité que l’expression « services de programmation » puisse s’entendre d’une seule émission dans le présent contexte. Manifestant la déférence et l’attention au contexte administratif qui s’imposent, le juge Near a examiné une décision antérieure du CRTC pour guider son interprétation de cette expression, examen qui a confirmé que le CRTC s’était auparavant appuyé sur le par. 33(2) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, pour justifier sa conclusion que l’expression « services de programmation » peut désigner l’unité ou la pluralité, *selon le contexte dans lequel elle est utilisée* (Décision de radiodiffusion CRTC 2005-195, 12 mai 2005 (en ligne) par. 27-28). Comme l’a souligné la partie intervenante « Wholesale Code Applicants », Bell a elle-même fait valoir des interprétations contradictoires de l’al. 9(1)h dans des instances différentes (m.i., Wholesale Code Applicants, par. 11-13). En outre, le fait que le législateur a accordé au gouverneur en conseil le droit d’ordonner, par décret, la radiodiffusion urgente d’une « émission » en particulier en application du par. 26(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* éclaire peu l’interprétation de l’expression « services de programmation » à l’al. 9(1)h, qui s’applique dans un contexte complètement différent et permet au CRTC d’imposer des modalités à l’égard de la distribution de services de programmation.

[94] Quoi qu’il en soit, l’Ordonnance relative au Super Bowl imposait aux stations de télévision canadiennes une condition de distribution et, suivant les termes mêmes dans lesquels elle était formulée, cette ordonnance était structurée de façon à s’appliquer aux services de programmation — reflétant ainsi

is performed, it is not simply the advertisements that are replaced, but the entire feed of the program. If a station were to make a simultaneous substitution request for the Super Bowl, for example, both the game *and* the advertisements would be re-broadcasted by distribution undertakings complying with the request. In other words, the resulting broadcast would not be an American signal of the Super Bowl game intermittently interrupted by a signal carrying Canadian commercials. It would be a continuous Canadian re-transmission of the entire Super Bowl broadcast, including Canadian commercials. We agree with the Attorney General of Canada's submission that the CRTC's reasoning here engaged its specialized and technical knowledge, leading to an interpretation that was reasonable in this operational context.

[95] In addition, the CRTC evidently considered s. 9(1)(h) in its context, including not only the objectives of the *Broadcasting Act* but also its broader statutory framework. In response to the jurisdictional arguments brought by Bell and the NFL, the CRTC relied on s. 4(1) and (3) of the *Simultaneous Substitution Regulations* which prohibit licensees from engaging in simultaneous substitution where the CRTC has determined that the practice is “not in the public interest”. We agree with the Federal Court of Appeal's assessment that “[i]t is not for the Court to engage in weighing these competing policy objectives and substituting its own view in deciding which policy objectives should be pursued” in the public interest: para. 24. The Super Bowl Order was one piece in a mosaic of decisions arising from nearly three years of consultation and was reasonably determined to further the policy objectives of the *Broadcasting Act*. Section 9(1)(h) contains no statutory limits on the types of terms or conditions that the CRTC may deem appropriate towards programming services, and the provision must be read in light of Parliament's broad grant of discretion to the CRTC. Throughout the process, the CRTC made clear that its decision was weighed — and ultimately

la manière dont la substitution simultanée est réalisée en pratique. Comme l'a fait observer le CRTC, lorsque la substitution simultanée est effectuée, ce ne sont pas simplement les messages publicitaires qui sont remplacés, mais le signal intégral de l'émission. Si une station faisait une demande de substitution simultanée pour le Super Bowl, par exemple, ce sont à la fois le match *et* les messages publicitaires qui seraient rediffusés par les entreprises de distribution donnant suite à la demande. Autrement dit, la radiodiffusion en résultant ne serait pas un signal américain diffusant le match du Super Bowl, un signal qui serait interrompu de façon intermittente par un signal diffusant des messages publicitaires canadiens. Ce serait une retransmission canadienne continue de tout le Super Bowl, incluant des messages publicitaires canadiens. Nous faisons nôtre l'observation du procureur général du Canada selon laquelle le raisonnement du CRTC en l'espèce reposait sur ses connaissances spécialisées et techniques, et il a abouti à une interprétation qui était raisonnable eu égard au contexte d'application particulier.

[95] De plus, le CRTC a de toute évidence examiné l'al. 9(1)(h) en tenant compte du contexte dans lequel il s'appliquait, y compris non seulement des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, mais également du cadre législatif plus large. En réponse aux arguments avancés par Bell et la NFL sur la question de la compétence, le CRTC s'est appuyé sur les par. 4(1) et (3) du *Règlement sur la substitution simultanée*, qui ont pour effet d'interdire aux titulaires de licence de procéder à la substitution simultanée lorsque le CRTC conclut que la pratique « n'est pas dans l'intérêt public ». Nous souscrivons à l'observation de la Cour d'appel fédérale selon laquelle « [l]a Cour [d'appel fédérale] n'a pas pour rôle d'entreprendre une pondération de ces objectifs stratégiques concurrents et de substituer ses propres conclusions quant aux objectifs à atteindre » dans l'intérêt public (par. 24). L'Ordonnance relative au Super Bowl était une pièce parmi d'autres dans une mosaïque de décisions découlant de tout près de trois années de consultations, et elle a été raisonnablement jugée comme ayant pour effet de favoriser la réalisation des objectifs de politique générale de la *Loi sur la radiodiffusion*. L'alinéa 9(1)(h) n'impose aucune restriction quant aux types de modalités que le CRTC

justified — in light of “much broader policy determinations” and the CRTC’s duty to regulate the “system as a whole”.

[96] Finally, Bell and the NFL argue that the CRTC’s interpretation of s. 9(1)(h) conflicts with the operation and purpose of the *Copyright Act*. It is well established that the purpose of the *Copyright Act* is to balance authors’ and users’ rights and that the CRTC may not choose to pursue its objectives in ways that are incompatible with the purposes of the *Copyright Act* or which operationally conflict with its specific provisions: *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, at para. 45. But given the NFL’s repeated submission that “[U.S.] advertising is not even part of the Super Bowl game or covered by the NFL’s copyright, much less integral to the Super Bowl”, it can hardly come as a surprise that the CRTC adopted the same position: A.R., vol. II, at p. 115 (emphasis added). We agree with Near J.A. that there is no operational conflict with the *Copyright Act*. The NFL submits that the Super Bowl Order conflicts with s. 31(2)(c) of the *Copyright Act* because it is not “required or permitted by or under the laws of Canada”. As the Court of Appeal pointed out, however, this submission ignores that the Order was validly made pursuant to s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* and by way of s. 4(3) of the *Simultaneous Substitution Regulations*. Finally, we see nothing wrong with the CRTC’s conclusion that the international treaties raised by the parties are permissive and do not require simultaneous substitution. There is therefore no conflict of purpose.

peut fixer à l’égard des services de programmation, et cette disposition doit être considérée à la lumière du large pouvoir discrétionnaire que le Parlement a conféré au CRTC. Tout au long du processus, le CRTC a clairement indiqué qu’il prenait sa décision à la lumière de « décisions de politique ayant une portée beaucoup plus large » et de l’obligation qui lui incombe de réglementer l’« ensemble du système » — et c’est ainsi qu’il l’a justifiée en définitive.

[96] Enfin, Bell et la NFL plaident que l’interprétation que donne le CRTC de l’al. 9(1)h) entre en conflit avec l’objet de la *Loi sur le droit d’auteur* et l’application de celle-ci. Il est bien établi que la *Loi sur le droit d’auteur* a pour objet de mettre en équilibre les droits des créateurs et ceux des utilisateurs, et que le CRTC ne peut choisir de poursuivre ses objectifs par des moyens qui sont incompatibles avec l’objet de la *Loi sur le droit d’auteur* ou qui entraînent un conflit d’application avec des dispositions précises de cette loi (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, par. 45). Cependant, compte tenu de l’argument qu’a répété la NFL et selon lequel [TRADUCTION] « les messages publicitaires [américains] ne sont même pas un aspect du match du Super Bowl ou même visés par les droits d’auteur de la NFL, et constituent encore moins une partie intégrante du Super Bowl », il n’est guère surprenant que le CRTC ait adopté la même position (d.a., vol II, p. 115 (nous soulignons)). Nous souscrivons à la conclusion du juge d’appel Near portant qu’il n’existe pas de conflit d’application avec la *Loi sur le droit d’auteur*. La NFL prétend que l’Ordonnance relative au Super Bowl entre en conflit avec l’al. 31(2)c) de la *Loi sur le droit d’auteur*, car elle ne découle d’aucune « obligation ou permission légale ou réglementaire ». Comme l’a toutefois souligné la Cour d’appel, cette prétention fait abstraction du fait que l’Ordonnance a été valablement rendue en vertu de l’al. 9(1)h) de la *Loi sur la radiodiffusion* et par application du par. 4(3) du *Règlement sur la substitution simultanée*. Enfin, nous ne relevons aucune erreur dans la conclusion du CRTC selon laquelle les traités internationaux invoqués par les parties ont un caractère permissif et n’ont pas pour effet d’exiger la substitution simultanée. Il n’y a par conséquent pas de conflit d’objets.

[97] Bell and the NFL's burden was not only to show that their competing interpretation of s. 9(1)(h) was reasonable, but also that the CRTC's interpretation was unreasonable (*McLean*, at para. 41). That they have not done. Deferential review of the decision and administrative context satisfy us that the CRTC reasonably interpreted s. 9(1)(h) of the *Broadcasting Act* and that its Super Bowl Order was reasonable and defensible in light of the facts and law. We would dismiss the appeals.

APPENDIX A

Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11

2 (1) In this Act,

...

program means sounds or visual images, or a combination of sounds and visual images, that are intended to inform, enlighten or entertain, but does not include visual images, whether or not combined with sounds, that consist predominantly of alphanumeric text; (*émission*)

...

9 (1) Subject to this Part, the Commission may, in furtherance of its objects,

...

(h) require any licensee who is authorized to carry on a distribution undertaking to carry, on such terms and conditions as the Commission deems appropriate, programming services specified by the Commission.

...

18 ...

(3) The Commission may hold a public hearing, make a report, issue any decision and give any approval in connection with any complaint or representation made to the Commission or in connection with any other matter within

[97] Il incombait à Bell et à la NFL de prouver non seulement que l'interprétation opposée de l'al. 9(1)(h) qu'elles préconisent était raisonnable, mais également que celle proposée par le CRTC était déraisonnable (*McLean*, par. 41). Elles ne se sont pas acquittées de ce fardeau. Un examen empreint de déférence de la décision et du contexte administratif dans lequel elle a été prise nous convainquent que le CRTC a raisonnablement interprété l'al. 9(1)(h) de la *Loi sur la radiodiffusion*, et que son Ordonnance relative au Super Bowl était raisonnable et défendable au regard des faits et du droit. Nous rejeterions les pourvois.

ANNEXE A

Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

émission Les sons ou les images — ou leur combinaison — destinés à informer ou divertir, à l'exception des images, muettes ou non, consistant essentiellement en des lettres ou des chiffres. (*program*)

...

9 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Conseil peut, dans l'exécution de sa mission :

...

h) obliger ces titulaires à offrir certains services de programmation selon les modalités qu'il précise.

...

18 ...

(3) Les plaintes et les observations présentées au Conseil, de même que toute autre question relevant de sa compétence au titre de la présente loi, font l'objet de telles audiences, d'un rapport et d'une décision — notamment

its jurisdiction under this Act if it is satisfied that it would be in the public interest to do so.

...

31 (1) Except as provided in this Part, every decision and order of the Commission is final and conclusive.

(2) An appeal lies from a decision or order of the Commission to the Federal Court of Appeal on a question of law or a question of jurisdiction if leave therefor is obtained from that Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court under special circumstances allows.

Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations, SOR/2015-240

1 . . .

(2) In these Regulations, the expressions *Canadian programming service, comparable, customer, DTH distribution undertaking, educational authority, educational television programming service, format, licence, licensed, licensed area, licensee, non-Canadian television station, official contour, operator, programming service, regional television station, relay distribution undertaking, subscriber, subscription television system and terrestrial distribution undertaking* have the same meanings as in section 1 of the *Broadcasting Distribution Regulations*.

...

3 (1) The operator of a Canadian television station may ask a licensee that carries on a terrestrial distribution undertaking to delete the programming service of another Canadian television station or a non-Canadian television station and substitute for it the programming service of a local television station or regional television station.

...

4 (1) Except as otherwise provided under these Regulations or in a condition of its licence, a licensee that receives a request referred to in section 3 must carry out

une approbation — si le Conseil l’estime dans l’intérêt public.

...

31 (1) Sauf exceptions prévues par la présente partie, les décisions et ordonnances du Conseil sont définitives et sans appel.

(2) Les décisions et ordonnances du Conseil sont susceptibles d’appel, sur une question de droit ou de compétence, devant la Cour d’appel fédérale. L’exercice de cet appel est toutefois subordonné à l’autorisation de la cour, la demande en ce sens devant être présentée dans le mois qui suit la prise de la décision ou ordonnance attaquée ou dans le délai supplémentaire accordé par la cour dans des circonstances particulières.

Règlement sur le retrait et la substitution simultanée de services de programmation, DORS/2015-240

1 . . .

(2) Dans le présent règlement, *abonné, autorisé, autorité éducative, client, comparable, entreprise de distribution par relais, entreprise de distribution par SRD, entreprise de distribution terrestre, exploitant, format, licence, périmètre de rayonnement officiel, service de programmation, service de programmation canadien, service de programmation de télévision éducative, station de télévision non canadienne, station de télévision régionale, système de télévision par abonnement, titulaire et zone de desserte autorisée* s’entendent au sens de l’article 1 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*.

...

3 (1) L’exploitant d’une station de télévision canadienne peut demander au titulaire qui exploite une entreprise de distribution terrestre de retirer le service de programmation d’une station de télévision canadienne ou d’une station de télévision non canadienne et d’y substituer le service de programmation d’une station de télévision locale ou d’une station de télévision régionale.

...

4 (1) Sous réserve du présent règlement ou des conditions de sa licence, le titulaire qui reçoit la demande visée à l’article 3 doit retirer le service de programmation en cause

the requested deletion and substitution if the following conditions are met:

- (a) the request is in writing and is received by the licensee at least four days before the day on which the programming service to be substituted is to be broadcast;
- (b) the programming service to be deleted and the programming service to be substituted are comparable and are to be broadcast simultaneously;
- (c) the programming service to be substituted has the same format as, or a higher format than, the programming service to be deleted; and
- (d) if the licensee carries on a terrestrial distribution undertaking, the programming service to be substituted has a higher priority under section 17 of the *Broadcasting Distribution Regulations* than the programming service to be deleted.

...

(3) A licensee must not delete a programming service and substitute another programming service for it if the Commission decides under subsection 18(3) of the *Broadcasting Act* that the deletion and substitution are not in the public interest.

Broadcasting Distribution Regulations, SOR/97-555

1 The definitions in this section apply in these Regulations.

...

programming service means a program that is provided by a programming undertaking. (*service de programmation*)

...

7 Subject to section 7.2, a licensee shall not alter the content or format of a programming service or delete a programming service in a licensed area in the course of its distribution except

- (a) as required or authorized by a condition of its licence or under the *Simultaneous Programming Service Deletion and Substitution Regulations*.

et effectuer la substitution demandée si les conditions suivantes sont réunies :

- a) la demande est présentée par écrit et doit être reçue par le titulaire au moins quatre jours avant la date prévue pour la diffusion du service de programmation à substituer;
- b) le service de programmation à retirer et le service de programmation à substituer sont comparables et doivent être diffusés simultanément;
- c) le service de programmation à substituer est d'un format égal ou supérieur au service de programmation à retirer;
- d) dans le cas où le titulaire exploite une entreprise de distribution terrestre, le service de programmation à substituer a priorité, en vertu de l'article 17 du *Règlement sur la distribution de radiodiffusion*, sur le service de programmation à retirer.

...

(3) Le titulaire ne peut retirer un service de programmation et y substituer un autre service de programmation si le Conseil rend une décision, en vertu du paragraphe 18(3) de la *Loi sur la radiodiffusion*, portant que le retrait et la substitution ne sont pas dans l'intérêt public.

Règlement sur la distribution de radiodiffusion, DORS/97-555

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

...

service de programmation Émission fournie par une entreprise de programmation. (*programming service*)

...

7 Sous réserve de l'article 7.2, le titulaire ne peut modifier le contenu ou le format d'un service de programmation ou retirer un tel service au cours de sa distribution dans une zone de desserte autorisée, sauf si, selon le cas :

- a) la modification ou le retrait est fait en conformité avec les conditions de sa licence ou le *Règlement sur le retrait et la substitution simultanés de services de programmation*;

Appeals allowed with costs throughout, ABELLA and KARAKATSANIS JJ. dissenting.

Solicitors for the appellants: McCarthy Tétrault, Toronto.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Saskatchewan: Attorney General of Saskatchewan, Regina.

Solicitors for the intervener Telus Communications Inc.: Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Advocacy Centre for Tenants Ontario - Tenant Duty Counsel Program: Advocacy Centre for Tenants Ontario, Toronto.

Solicitor for the interveners the Ontario Securities Commission, the British Columbia Securities Commission and the Alberta Securities Commission: Ontario Securities Commission, Toronto.

Solicitor for the intervener Ecojustice Canada Society: Ecojustice Canada Society, Toronto.

Solicitor for the interveners the Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ontario), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Northwest Territories and Nunavut), the Workers' Compensation Appeals Tribunal (Nova Scotia), the Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation

Les pourvois sont accueillis avec dépens dans toutes les cours, les juges ABELLA et KARAKATSANIS sont dissidentes.

Procureurs des appelantes : McCarthy Tétrault, Toronto.

Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.

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

Procureur de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Québec.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureurs de l'intervenante Telus Communications Inc. : Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Centre ontarien de défense des droits des locataires - Programme d'avocats de service en droit du logement : Centre ontarien de défense des droits des locataires, Toronto.

Procureur des intervenantes la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, British Columbia Securities Commission et Alberta Securities Commission : Ontario Securities Commission, Toronto.

Procureur de l'intervenante Ecojustice Canada Society : Ecojustice Canada Society, Toronto.

Procureur des intervenants le Tribunal d'appel de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (Ontario), Workers' Compensation Appeals Tribunal (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), le Tribunal d'appel des décisions de la Commission des accidents du travail de la Nouvelle-Écosse,

and the Workers' Compensation Appeals Tribunal (New Brunswick): Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal, Toronto.

Solicitors for the intervener the British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation: Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Council of Canadian Administrative Tribunals: Lax O'Sullivan Lissus Gottlieb, Toronto.

Solicitors for the interveners the National Academy of Arbitrators, the Ontario Labour-Management Arbitrators' Association and Conférence des arbitres du Québec: Susan L. Stewart, Toronto; Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto; Rae Christen Jeffries, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Labour Congress: Goldblatt Partners, Toronto.

Solicitors for the intervener the National Association of Pharmacy Regulatory Authorities: Shores Jardine, Edmonton.

Solicitors for the intervener Queen's Prison Law Clinic: Stockwoods, Toronto.

Solicitors for the intervener Advocates for the Rule of Law: McCarthy Tétrault, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Cambridge Comparative Administrative Law Forum: Cambridge University — The Faculty of Law, Cambridge, U.K.; White & Case, Washington, D.C.

Solicitors for the interveners the Association of Canadian Advertisers and the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists: Lenczner Slaght Royce Smith Griffin, Toronto.

Solicitors for the intervener the Samuelson-Glushko Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic: Caza Saikaley, Ottawa.

Appeals Commission for Alberta Workers' Compensation et le Tribunal d'appel des accidents au travail (Nouveau-Brunswick) : Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal, Toronto.

Procureurs de l'intervenante British Columbia International Commercial Arbitration Centre Foundation : Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des tribunaux administratifs canadiens : Lax O'Sullivan Lissus Gottlieb, Toronto.

Procureurs des intervenantes National Academy of Arbitrators, Ontario Labour-Management Arbitrators' Association et la Conférence des arbitres du Québec : Susan L. Stewart, Toronto; Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto; Rae Christen Jeffries, Toronto.

Procureurs de l'intervenant le Congrès du travail du Canada : Goldblatt Partners, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie : Shores Jardine, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante Queen's Prison Law Clinic : Stockwoods, Toronto.

Procureurs de l'intervenant Advocates for the Rule of Law : McCarthy Tétrault, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant Cambridge Comparative Administrative Law Forum : Cambridge University — The Faculty of Law, Cambridge (R.-U.); White & Case, Washington, D.C.

Procureurs des intervenantes l'Association canadienne des annonceurs et Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists : Lenczner Slaght Royce Smith Griffin, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Clinique d'intérêt public et de politique d'internet du Canada Samuelson-Glushko : Caza Saikaley, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Solicitors for the interveners Blue Ant Media Inc., the Canadian Broadcasting Corporation, DHX Media Ltd., Groupe V Média inc., the Independent Broadcast Group, the Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., Stingray Digital Group Inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. and Pelmorex Weather Networks (Television) Inc. (37896): Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Solicitors for the intervener the First Nations Child & Family Caring Society of Canada: Stikeman Elliott, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Procureurs des intervenants Blue Ant Media Inc., la Société Radio-Canada, DHX Media Ltd., le Groupe V Média inc., le Groupe de diffuseurs indépendants, Aboriginal Peoples Television Network, Allarco Entertainment Inc., BBC Kids, Channel Zero, Ethnic Channels Group Ltd., Hollywood Suite, OUTtv Network Inc., le Groupe Stingray Digital inc., TV5 Québec Canada, ZoomerMedia Ltd. et le Réseau de stations météorologiques Pelmorex (Télévision) inc. (37896) : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Procureurs de l'intervenante la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada : Stikeman Elliott, Ottawa.

Canada Post Corporation *Appellant*

v.

Canadian Union of Postal Workers
Respondent

and

**Attorney General of Canada,
DHL Express (Canada), Ltd.,
Federal Express Canada Corporation,
Purolator Inc., TFI International Inc.,
United Parcel Service Canada Ltd.,
Workers' Health and Safety Legal Clinic,
FETCO Inc. (Federally Regulated
Employers —
Transportation and Communications),
Canadian Union of Public Employees,
Professional Institute of the Public
Service of Canada,
Rogers Communications Inc.,
Canadian Broadcasting Corporation,
Bell Canada, Bell Technical Solutions Inc.,
Bell Media Inc., Maritime Employers
Association,
Halifax Employers Association,
British Columbia Maritime
Employers Association,
International Longshore and Warehouse
Union Canada,
International Longshoremen's Association,
Locals 269, 1341, 1657 and 1825 and
Canadian Union of Public Employees, Local
375** *Intervenors*

**INDEXED AS: CANADA POST CORP. v. CANADIAN
UNION OF POSTAL WORKERS**

2019 SCC 67

File No.: 37787.

2018: December 10; 2019: December 20.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and
Martin JJ.

Société canadienne des postes *Appelante*

c.

**Syndicat des travailleurs et travailleuses des
postes** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,
DHL Express (Canada), Ltée,
Federal Express Canada Corporation,
Purolator Inc., TFI International Inc.,
United Parcel Service du Canada Ltée,
Workers' Health and Safety Legal Clinic,
ETCOF inc. (Association des
employeurs des transports et
communications de régie fédérale),
Syndicat canadien de la fonction publique,
Institut professionnel de la fonction
publique du Canada,
Rogers Communications Inc.,
Société Radio-Canada,
Bell Canada, Bell Solutions techniques inc.,
Bell Média inc., Association des
employeurs maritimes,
Halifax Employers Association,
British Columbia Maritime
Employers Association,
Syndicat international des débardeurs
et magasiniers du Canada,
Association internationale des débardeurs,
sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et
Syndicat canadien de la fonction publique,
section locale 375** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : SOCIÉTÉ CANADIENNE DES
POSTES c. SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET
TRAVAILLEUSES DES POSTES**

2019 CSC 67

N° du greffe : 37787.

2018 : 10 décembre; 2019 : 20 décembre.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Labour relations — Federally-regulated employer's work place inspection obligation — Health and safety officer finding that employer failed to ensure that every part of work place is inspected at least once a year — Appeals officer concluding that employer's work place inspection obligation applies only to parts of work place over which employer has control and rescinding contravention — Whether appeals officer's interpretation of work place inspection obligation was reasonable — Framework for determining applicable standard of review and conducting reasonableness review set out in Vavilov applied — Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2, s. 125(1)(z.12).

Following a complaint and subsequent investigation, a health and safety officer found Canada Post Corporation, as a federally-regulated employer, in contravention of certain health and safety obligations set out in Part II of the *Canada Labour Code* (“Code”). The complaint was filed by a representative of the letter carriers’ union, who claimed that the work place safety inspections performed by the joint health and safety committee should include letter carrier routes and points of call. The health and safety officer issued a direction finding that the employer failed to comply with s. 125(1)(z.12) of the Code, which states that “every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employer in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity, ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least one each year”. The employer appealed the health and safety officer’s direction to the Occupational Health and Safety Tribunal Canada. The appeals officer rescinded the contravention relating to work place inspections, determining that the work place inspection obligation applied only to the parts of the work place over which the employer had control; this did not include letter carrier routes and points of call. The Federal Court dismissed the union’s application for judicial review. The Federal Court of Appeal allowed the union’s appeal and reinstated the health and safety officer’s direction that the employer failed to comply with s. 125(1)(z.12) of the Code.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Relations du travail — Obligation d’inspecter le lieu de travail imposée à l’employeur régi par les lois fédérales — Conclusion d’une agente de santé et de sécurité selon laquelle l’employeur n’a pas veillé à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année — Agent d’appel concluant que l’obligation de l’employeur d’inspecter le lieu de travail ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur, et annulant le constat de contravention — L’interprétation donnée par l’agent d’appel à l’obligation d’inspecter le lieu de travail est-elle raisonnable? — Application du cadre d’analyse établi dans l’arrêt Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable — Code canadien du travail, L.R.C. 1985, c. L-2, art. 125(1)(z.12).

À la suite d’une plainte et d’une enquête subséquente, une agente de santé et de sécurité conclut que la Société canadienne des postes, à titre d’employeur régi par les lois fédérales, contrevient à certaines obligations en matière de santé et de sécurité énoncées à la partie II du *Code canadien du travail* (« Code »). La plainte a été déposée par une représentante du syndicat des facteurs, qui allègue que les inspections de sécurité du lieu de travail effectuées par le comité mixte de santé et de sécurité devraient s’appliquer aux itinéraires des facteurs et aux points de remise. L’agente de santé et de sécurité donne une instruction portant que l’employeur ne se conforme pas à l’al. 125(1)(z.12) du Code, selon lequel « l’employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève : de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année ». L’employeur interjette appel de l’instruction de l’agente de santé et de sécurité devant le Tribunal de santé et sécurité au travail Canada. L’agent d’appel annule le constat de contravention ayant trait aux inspections du lieu de travail, jugeant que l’obligation d’inspecter le lieu de travail ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur, ce qui ne comprend pas les itinéraires des facteurs et les points de remise. La Cour fédérale rejette la demande de contrôle judiciaire du syndicat. La Cour d’appel fédérale accueille l’appel du syndicat et rétablit l’instruction de l’agente de santé et de sécurité portant que l’employeur ne se conforme pas à l’al. 125(1)(z.12) du Code.

Held (Abella and Martin JJ. dissenting): The appeal should be allowed and the appeals officer's order restored.

Per Wagner C.J. and Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ.: Applying the framework set out in *Vavilov* for determining the applicable standard of review and conducting reasonableness review, the appeals officer's decision concluding that the obligation to inspect the work place in s. 125(1)(z.12) of the Code is one that can only apply to an employer who has control over the physical work place was reasonable. The appeals officer's analysis followed a rational and logical line of reasoning and his decision was defensible in light of the relevant legal and factual constraints. He employed well-established principles of statutory interpretation, engaged with the submissions and evidence before him, and drew on his knowledge of the field when considering the practical implications of his interpretation. The interpretation he arrived at is harmonious with the text, context and purpose of the provision and aligns with past decisions of the Occupational Health and Safety Tribunal Canada.

The appeals officer's decision is reviewable on a standard of reasonableness. None of the situations set out in *Vavilov* for departing from the presumption of reasonableness review apply here: the legislature has not statutorily prescribed a standard of review or provided for an appeal from the administrative decision to a court and the question on review does not fall into one of the categories of questions that the rule of law requires be reviewed on a standard of correctness.

As provided for in *Vavilov*, when conducting reasonableness review, a reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with respectful attention, seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at a conclusion. What is required of statutory delegates to justify their decision will depend on the context in which the decision is made. A reasonable decision is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker.

In the instant case, the appeals officer's reasons do not in any way display a fatal flaw in rationality or logic. His decision was not rendered unreasonable by, on the one hand, recognizing that the employer through its internal policies seeks to identify and resolve hazards for letter

Arrêt (les juges Abella et Martin sont dissidentes) : Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance de l'agent d'appel est rétablie.

Le juge en chef Wagner et les juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown et Rowe : Suivant le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, la décision de l'agent d'appel selon laquelle l'obligation d'inspecter le lieu de travail prévue à l'al. 125(1)z.12) du Code peut seulement s'appliquer à un employeur ayant autorité sur le lieu de travail physique est raisonnable. L'agent d'appel suit un raisonnement rationnel et logique dans son analyse et sa décision peut se justifier au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. Il utilise des principes d'interprétation des lois bien établis, examine les arguments et la preuve qui lui ont été présentés et met à profit sa connaissance du domaine lorsqu'il prend en compte les conséquences pratiques de son interprétation. L'interprétation à laquelle il en arrive s'harmonise avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition et est conforme aux décisions antérieures du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada.

La décision de l'agent d'appel est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Aucune des situations décrites dans l'arrêt *Vavilov* justifiant de déroger à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable ne s'applique en l'espèce : le législateur n'a pas prescrit une norme de contrôle ni prévu un droit d'appel de la décision administrative devant une cour de justice, et la question faisant l'objet du contrôle ne tombe pas dans l'une des catégories de questions à l'égard desquelles la primauté du droit commande un contrôle selon la norme de la décision correcte.

Suivant l'arrêt *Vavilov*, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec une attention respectueuse et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à une conclusion. Ce que doit faire le titulaire de pouvoirs délégués par la loi pour justifier sa décision dépend du contexte dans lequel la décision est rendue. La décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujetti.

En l'espèce, les motifs de l'agent d'appel ne révèlent aucune faille décisive sur le plan de la rationalité ou de la logique. Sa décision n'est pas déraisonnable parce que celui-ci reconnaît, d'une part, que l'employeur, au moyen de ses politiques internes, s'efforce de recenser et de supprimer

carriers, while also concluding that it does not have the capacity to ensure all areas of the work place outside the employer's physical building are inspected annually. Far from being internally incoherent, the appeals officer's reasoning demonstrates his in-depth understanding of the ways in which the employer fulfils the purposes of the Code, bearing in mind the practical limitations of the work place.

When reviewing a question of statutory interpretation, reviewing courts should not conduct a *de novo* interpretation, nor attempt to determine a range of reasonable interpretations against which to compare the interpretation of decision makers. A "reasons first" approach rather requires reviewing courts to start with how decision makers arrived at their interpretation, and determine whether it was defensible in light of the interpretative constraints imposed by law. Where the meaning of a statutory provision is in dispute, administrative decision makers must demonstrate in their reasons that they were alive to the essential elements of statutory interpretation. In addition to being harmonious with the text, context and purpose of the provision, a reasonable interpretation should conform to any interpretative constraints in the governing statutory scheme, as well as interpretative rules arising from other sources of law. The evidentiary record and the general factual matrix act as constraints on the reasonableness of a decision, and must be taken into account. The principles of justification and transparency require that administrative decision makers' reasons meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties. However, administrative decision makers are not required, on their own account, to consider every aspect of the statutory context that might bear on their decisions. While reviewing courts should ensure the decision under review is justified in relation to the relevant facts, deference to decision makers includes deferring to their findings and assessment of the evidence. Reviewing courts must pay respectful attention to decision makers' demonstrated expertise when considering whether an outcome reflects a reasonable approach given the consequences and the operational impact of a decision.

In this case, the appeals officer interpreted s. 125(1)(z.12) using well-established principles of statutory interpretation, with due regard to the submissions before him. His reasons amply demonstrate that he considered the text, context and purpose of the provision, and his focus on the practical implications of his interpretation enriched

les risques courus par les facteurs, tout en concluant, d'autre part, qu'il n'est pas en mesure d'assurer l'inspection annuelle de toutes les parties du lieu de travail situées en dehors de son immeuble. Loin d'être intrinsèquement incohérent, le raisonnement de l'agent d'appel démontre sa connaissance approfondie des moyens par lesquels l'employeur assure la réalisation des objets du Code, compte tenu des limitations d'ordre pratique propres au lieu de travail.

Lorsqu'elles examinent une question d'interprétation législative, les cours de révision ne devraient pas procéder à une interprétation *de novo*, ni tenter de déterminer un éventail d'interprétations raisonnables avec lesquelles elles peuvent comparer l'interprétation des décideurs. Une approche qui s'intéresse avant tout aux motifs de la décision oblige plutôt les cours de révision à commencer par se demander comment les décideurs sont arrivés à leur interprétation et à décider si cette interprétation pouvait se justifier au regard des contraintes d'interprétation imposées par la loi. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté, les décideurs administratifs doivent démontrer dans leurs motifs qu'ils étaient conscients des éléments essentiels de l'interprétation législative. En plus de s'harmoniser avec le libellé, le contexte et l'objet de la disposition, une interprétation raisonnable devrait être conforme à toute contrainte d'interprétation imposée par le régime législatif applicable ainsi qu'aux règles d'interprétation découlant d'autres sources de droit. La preuve versée au dossier et la trame factuelle générale constituent des contraintes à l'égard du caractère raisonnable de la décision, et il faut en tenir compte. Les principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs des décideurs administratifs tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties. Cependant, les décideurs administratifs ne sont pas tenus d'examiner, de leur propre chef, tous les aspects du contexte législatif pouvant avoir une incidence sur leurs décisions. Bien que les cours de révision doivent s'assurer que la décision faisant l'objet du contrôle est justifiée au regard des faits pertinents, la déférence envers les décideurs inclut une déférence à l'égard de leurs conclusions et de leur appréciation de la preuve. Les cours de révision doivent accorder une attention respectueuse à l'expertise établie des décideurs lorsqu'elles examinent la question de savoir si un résultat donné témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des conséquences et des effets concrets d'une décision.

Dans la présente affaire, l'agent d'appel interprète l'al. 125(1)z.12) en recourant à des principes d'interprétation des lois bien établis et en tenant dûment compte des arguments qui lui ont été présentés. Ses motifs démontrent amplement qu'il prend en considération le libellé, le contexte et l'objet de la disposition, et le fait

and elevated the interpretative exercise. He demonstrated a sustained effort to discern legislative intent throughout his analysis, and did not simply reverse-engineer a desired outcome. His broad interpretation of what constitutes a work place conformed to the definition in the Code and to prior decisions on this point, and accounted for all the areas in which an employee may be engaged in work. His interpretation of the scope of the obligations arising from s. 125(1) was not contrary to the plain text of the statute, as the words “and” and “*ainsi que*” in the opening phrase of the English and French versions of s. 125(1) do not preclude the conclusion that the provision indicates that certain obligations apply only where an employer has control over the work place. The appeals officer’s reasons also demonstrate that he turned his mind to the context of s. 125(1)(z.12). He considered the practical implications of the interpretation in light of the purpose of s. 125(1)(z.12), an imputed purpose accepted by the parties and consistent with the broad, purposive interpretation afforded to remedial legislation. His interpretation did not frustrate the statutory purpose set out in the Code. There is no indication that he failed to consider the evidence presented at the hearing, or that he based his decision on a misapprehension of the evidence, thereby rendering his decision unreasonable.

Per Abella and Martin JJ. (dissenting): The appeal should be dismissed. The appeals officer’s conclusion that the safety inspection duty in s. 125(1)(z.12) of the Code requires the employer to inspect only those workplaces within its physical control was unreasonable and inconsistent with the purpose and text of the safety inspection provision. The employer contravened its statutory duty in s. 125(1)(z.12) by preventing the health and safety committee from inspecting mail routes for safety hazards.

The introductory language of s. 125 is an unambiguous dual legislative direction to employers that their safety obligations apply both to workplaces they control and, if they do not control the actual workplace, to every work activity that they do control to the extent of that control. Nothing in the text of s. 125(1) limits an employer’s inspection duty to workplaces under its physical control.

qu’il s’intéresse plus particulièrement aux conséquences pratiques de son interprétation se trouve à enrichir et à relever celle-ci. Il s’efforce d’une façon soutenue de dégager l’intention du législateur tout au long de son analyse et ne se contente pas d’échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité. Son interprétation large de ce qui constitue un lieu de travail est conforme à la définition énoncée dans le Code et à des décisions antérieures sur ce point, et tient compte de tous les endroits où un employé peut exécuter son travail. Son interprétation du champ d’application des obligations découlant du par. 125(1) n’est pas contraire au libellé clair de la loi, parce que le mot « *and* » et la locution « *ainsi que* » figurant dans le texte introductif des versions anglaise et française de cette disposition ne font pas obstacle à la conclusion selon laquelle la disposition indique que certaines obligations ne s’appliquent que dans le cas où le lieu de travail relève de l’autorité de l’employeur. Les motifs de l’agent d’appel démontrent également que celui-ci s’est penché sur le contexte de l’al. 125(1)(z.12). Il examine les conséquences pratiques de son interprétation à la lumière de l’objet qui a été attribué à l’al. 125(1)(z.12), objet qui a été accepté par les parties et qui est conforme à l’interprétation large et téléologique que doit recevoir une disposition législative réparatrice. Son interprétation ne va pas à l’encontre de l’objet énoncé dans le Code. Rien n’indique qu’il n’a pas pris en considération la preuve présentée à l’audience ou qu’il a fondé sa décision sur une interprétation erronée de la preuve, rendant ainsi sa décision déraisonnable.

Les juges Abella et Martin (dissidentes) : Le pourvoi devrait être rejeté. La conclusion de l’agent d’appel selon laquelle l’obligation relative à l’inspection de sécurité prévue à l’al. 125(1)(z.12) du Code oblige l’employeur à inspecter seulement les lieux de travail relevant de son autorité d’un point de vue physique était déraisonnable et incompatible avec l’objet et le libellé de la disposition relative à l’inspection de sécurité. L’employeur a contrevenu à l’obligation que lui impose l’al. 125(1)(z.12) en empêchant le comité de santé et de sécurité de procéder à l’inspection des itinéraires postaux pour recenser les risques pour la sécurité.

Le libellé introductif de l’art. 125 constitue une double directive législative non équivoque aux employeurs selon laquelle leurs obligations en matière de sécurité s’appliquent à la fois aux lieux de travail placés sous leur entière autorité et, si le lieu de travail ne relève pas de leur autorité, à toute tâche qui y est accomplie, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève. Rien dans le libellé du par. 125(1) ne limite l’obligation d’inspection de l’employeur aux lieux de travail sur lesquels il a autorité d’un point de vue physique.

Section 125(1)(z.12) is part of an extensive web of employer responsibilities which flow from a general obligation placed on employers to ensure workplace safety, and are designed to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment. All of the 45 duties placed on employers are introduced by language stipulating that they apply in all workplaces controlled by employers and to all employer-controlled work activities carried out by employees. Section 125(1) aims to protect workers from safety hazards — a purpose that is undermined if the safety inspection duty is confined to workplaces under an employer’s physical control. By drafting s. 125(1) to cover workplaces within and outside an employer’s physical control, Parliament sought to protect the thousands of employees working outside an employer-owned location, affording the same quality of safety protection to all employees wherever they work.

Safety inspections were a central methodology by which Parliament intended to broaden preventive health and safety protections for workers. They exist to proactively identify hazards before workers are exposed to them, and ensure that they will either be fixed or avoided. It makes little sense that Parliament, having expressly chosen under s. 125(1) to extend safety protections to activities in workplaces outside an employer’s control, would have intended that a core part of those protections — the safety inspection duty — be exempt from that extension. The preventive purpose of the inspection obligation further reinforces that it was not meant to apply only to workplaces under an employer’s physical control.

A narrowing of the inspection duty is inconsistent with the expansive definitions of “workplace” found in many provincial health and safety statutes. The uniting feature of all these statutes is a functional, purposive definition of a workplace that centers on where the worker performs his or her employment, not on whether the employer controls the physical premises. The language of s. 125(1)(z.12) should not be interpreted in isolation to shrink an employer’s duty to protect workers from safety hazards; it should be read as part of s. 125(1), which expressly imposes the

L’alinéa 125(1)z.12) fait partie d’un vaste ensemble de responsabilités de l’employeur, responsabilités découlant de l’obligation générale imposée à celui-ci d’assurer la sécurité au travail et visant à prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi. Les 45 obligations imposées à l’employeur sont toutes introduites par un libellé indiquant qu’elles s’appliquent à tous les lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur et à toutes les tâches accomplies par un employé ou une employée qui relèvent de l’autorité de l’employeur. Le paragraphe 125(1) vise à protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité — un objectif qui est sapé si l’obligation relative à l’inspection de sécurité se limite aux lieux de travail sur lesquels l’employeur a autorité d’un point de vue physique. En rédigeant cette disposition de manière à ce qu’elle vise les lieux de travail relevant et ne relevant pas de l’autorité de l’employeur d’un point de vue physique, le Parlement a voulu protéger les milliers d’employés et employées qui travaillent en dehors d’un lieu appartenant à l’employeur, et accorder à tous les employés et employées la même qualité de protection en matière de sécurité, peu importe l’endroit où ils travaillent.

Les inspections de sécurité constituaient une méthode d’importance centrale par laquelle le législateur fédéral entendait étendre les protections en matière de santé et de sécurité de nature préventive offertes aux travailleurs et travailleuses. Elles visent à assurer le recensement proactif des risques avant que les travailleurs et travailleuses n’y soient exposés, et à faire en sorte que ces risques soient supprimés ou évités. Il n’est guère logique que le législateur, ayant expressément choisi au par. 125(1) d’étendre les protections en matière de sécurité aux tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant pas de l’autorité de l’employeur, ait voulu qu’une composante essentielle de ces protections — l’obligation relative à l’inspection de sécurité — soit soustraite à cette extension. L’objectif de prévention de l’obligation d’inspection renforce davantage la thèse selon laquelle cette obligation n’était pas censée s’appliquer seulement aux lieux de travail sur lesquels l’employeur a autorité d’un point de vue physique.

Le fait de limiter l’obligation d’inspection est incompatible avec les définitions larges de l’expression « lieu de travail » figurant dans de nombreuses lois provinciales sur la santé et la sécurité. Ces lois ont en commun une définition fonctionnelle et téléologique du lieu de travail qui est axée sur l’endroit où le travailleur ou la travailleuse exerce son emploi, et non sur la question de savoir si l’employeur a autorité sur les installations physiques. Le libellé de l’al. 125(1)z.12) ne devrait pas être interprété isolément de manière à réduire l’obligation de l’employeur de protéger

duty in connection with any work activity to the extent that the employer controls the activity. Therefore, safety inspections should be done in a way that protects employee safety as much as possible in the circumstances, not in a way that deprives whole categories of workers — those who work outside a physical building — from protection.

The fact that the inspections may be difficult to carry out does not support eliminating the duty completely. Parliament did not intend that a provision binding all federally-regulated employers be interpreted based on whether it is easy or difficult for any particular employer to implement. The language of s. 125(1) eschews an all-or-nothing view of the safety obligations, in favour of a context-specific approach capable of accommodating the diverse group of federally-regulated employers. The flexibility anticipated by s. 125(1) is underscored by Parliament's delegation of inspection responsibilities to joint health and safety committees. By delegating the safety inspection obligation to joint workplace committees, Parliament clearly contemplated a flexible inspection process sensitive to workplace-specific concerns and limitations. Just because inspections may be difficult does not mean that they do not have to be done at all, and just because hazards cannot be fixed entirely does not mean that nothing can be done to address them. This interpretation is the only one that is true to the preventive purpose of s. 125(1) in general and the safety inspection provision in particular.

In the instant case, the appeals officer's reasoning process was deeply flawed. He acknowledged that safety inspections are meant to protect employees from workplace hazards, but failed to give this purpose, and the plain language of s. 125(1), any meaningful effect, let alone a generous interpretation. His interpretation ignores the second part of s. 125(1), which simultaneously imposes the inspection duty on employers for work activities in workplaces they do not control. In so restricting the scope of s. 125(1)(z.12), the appeals officer redrafted the provision. The employer's control of the work activity of letter-carriers is stringent, bringing its work arrangements with its letter-carriers squarely within the language of s. 125(1). By restricting inspections to locations where the employer exercises property rights, the appeals officer's decision

les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité; il devrait être interprété comme faisant partie du par. 125(1), qui impose expressément cette obligation relativement à toute tâche accomplie dans la mesure où cette tâche relève de l'autorité de l'employeur. Les inspections de sécurité devraient donc être effectuées de manière à protéger la sécurité des employés et employées autant que possible dans les circonstances, et non de manière à priver de protection des catégories entières d'employés et employées — ceux qui travaillent à l'extérieur d'un bâtiment physique.

Le fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne justifie pas l'élimination complète de l'obligation. Le législateur n'a pas voulu qu'une disposition s'appliquant à tous les employeurs régis par les lois fédérales soit interprétée en fonction de la question de savoir si cette disposition est facile ou difficile à mettre en œuvre pour un employeur en particulier. Le libellé du par. 125(1) exclut toute conception du tout ou rien des obligations en matière de sécurité, en faveur d'une approche fondée sur le contexte permettant de répondre aux besoins du groupe hétérogène d'employeurs régis par les lois fédérales. La délégation par le législateur de responsabilités en matière d'inspection aux comités mixtes de santé et de sécurité met en évidence la souplesse envisagée par le par. 125(1). En déléguant l'obligation relative à l'inspection de sécurité aux comités locaux mixtes, le législateur avait clairement à l'esprit un processus d'inspection souple tenant compte des préoccupations et des limitations propres au lieu de travail. Le simple fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne signifie pas qu'elles ne doivent pas du tout être effectuées, et le simple fait que les risques ne puissent être éliminés entièrement ne signifie pas que rien ne peut être fait pour les contrer. Cette interprétation est la seule qui soit conforme à l'objectif de prévention du par. 125(1) en général et de la disposition relative à l'inspection de sécurité en particulier.

En l'espèce, le raisonnement de l'agent d'appel était foncièrement défectueux. Celui-ci a reconnu que les inspections de sécurité visaient à protéger les employés et employées des risques en milieu de travail, mais il a omis de donner à cet objectif, et au texte clair du par. 125(1), un effet utile, et encore moins une interprétation généreuse. Son interprétation ne tient aucun compte de la seconde partie du par. 125(1), qui impose simultanément l'obligation d'inspection à l'employeur à l'égard des tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant pas de son autorité. En restreignant ainsi la portée de l'al. 125(1)z.12, l'agent d'appel a réécrit la disposition. L'autorité exercée par l'employeur sur la tâche accomplie par les facteurs et factrices est rigoureuse, de sorte que ses arrangements de travail avec ceux-ci et celles-ci tombent clairement sous le

risks leaving workplace health and safety committees unable to proactively identify and address the hazards that may arise in the areas where letter-carriers work. By reading out the words and purposes of the safety inspection duty, the appeals officer came to an unreasonable conclusion that subverted not only the preventive purpose of the employer safety duties in s. 125(1), but of the specific goal in s. 125(1)(z.12) to ensure that inspections are carried out to make workplace as safe as possible.

Cases Cited

By Rowe J.

Applied: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; **referred to:** *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230; *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, rev'd in part 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 100 Admin L.R. (5th) 301; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *New Brunswick Liquor Corp. v. Small*, 2012 NBCA 53, 390 N.B.R. (2d) 203; *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635; *Bell Canada*, 2011 OHSTC 21; *Mowat Express v. Communications, Energy and Paper Workers Union of Canada*, [1994] C.L.C.R.S.O.D. No. 4; *Seair Seaplanes Ltd. v. Bhangal*, 2009 LNOHSTC 24; *Blue Mountain Resorts Ltd. v. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226.

coup du par. 125(1). En limitant les inspections aux lieux où l'employeur exerce des droits de propriété, la décision de l'agent d'appel risque de faire en sorte que les comités locaux de santé et de sécurité soient incapables de recenser et de contrer de façon proactive les risques susceptibles de survenir aux endroits où les facteurs et factrices travaillent. En faisant fi du libellé et de l'objet de l'obligation relative à l'inspection de sécurité, l'agent d'appel a tiré une conclusion déraisonnable qui contrecarrait non seulement l'objectif de prévention des obligations en matière de sécurité de l'employeur prévues au par. 125(1), mais aussi l'objectif précis de l'al. 125(1)z.12 consistant à veiller à ce que des inspections soient effectuées afin de rendre le lieu de travail aussi sécuritaire que possible.

Jurisprudence

Citée par le juge Rowe

Arrêt appliqué : *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; **arrêts mentionnés :** *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, inf. en partie par 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *New Brunswick Liquor Corp. c. Small*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2^e) 203; *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635; *Bell Canada*, 2011 TSSTC 21; *Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier*, [1994] D.A.R.S.C.C.T. n° 4; *Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal*, 2009 LNTSSTC 24; *Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226.

By Abella J. (dissenting)

Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General), 2015 FCA 273, [2016] 3 F.C.R. 33; *Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2013 OHSTC 21; *Aviation General Partner Inc. v. Jainudeen*, 2013 OHSTC 32; *Laroche v. Canada Border Services Agency*, 2010 OHSTC 12; *Canada (Public Works and Government Services) (Re)*, 2009 LNOHSTC 35; *Morrison v. Canada Post Corp.*, 2009 LNOHSTC 32; *Ontario (Ministry of Labour) v. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1; *Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Ontario (Ministry of Labour) v. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006; *Ontario (Ministry of Labour) v. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37.

Statutes and Regulations Cited

Budget Implementation Act, 2017, No. 1, S.C. 2017, c. 20.
Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2, Part II, ss. 122(1), 122.1, 122.2, 124, 125, 125.1, 125.2, 125.3, 126, 127.1, 135, 135.1(1), (14), 140, 145, 146, 146.1, 146.2.
Canada Occupational Health and Safety Regulations, SOR/86-304, ss. 1.3, 12.1.
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 12.
Occupational Health and Safety Act, R.S.N.L. 1990, c. O-3, s. 2(n).
Occupational Health and Safety Act, R.S.O. 1990, c. O.1, s. 1(1) “workplace”.
Occupational Health and Safety Act, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, s. 1(y).
Occupational Health and Safety Act, S.A. 2017, c. O-2.1, s. 1(bbb) “work site”.
Saskatchewan Employment Act, S.S. 2013, c. S-15.1, s. 3-1(1)(hh).

Authors Cited

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. 136, No. 71, 2nd Sess., 36th Parl., March 24, 2000, at pp. 5207-8.
Evans, John M. “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 *C.J.A.L.P.* 101.
Facey, Marcia, Ellen MacEachen, Anil Verma, and Kathy Morales. “The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces: a labour perspective” (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160.

Citée par la juge Abella (dissidente)

Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général), 2015 CAF 273, [2016] 3 R.C.F. 33; *Énergie atomique du Canada ltée*, 2013 TSSTC 21; *Aviation General Partner Inc. c. Jainudeen*, 2013 TSSTC 32; *Laroche c. Agence des services frontaliers du Canada*, 2010 TSSTC 12; *Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (Re)*, 2009 LNTSSTC 35; *Morrison c. Société canadienne des postes*, 2009 LNTSSTC 32; *Ontario (Ministry of Labour) c. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1; *Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Ontario (Ministry of Labour) c. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006; *Ontario (Ministry of Labour) c. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37.

Lois et règlements cités

Code canadien du travail, L.R.C. 1985, c. L-2, partie II, art. 122(1), 122.1, 122.2, 124, 125, 125.1, 125.2, 125.3, 126, 127.1, 135, 135.1(1), (14), 140, 145, 146, 146.1, 146.2.
Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 12.
Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017, L.C. 2017, c. 20.
Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.O. 1990, c. O.1, art. 1(1) « lieu de travail ».
Occupational Health and Safety Act, R.S.N.L. 1990, c. O-3, art. 2(n).
Occupational Health and Safety Act, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, art. 1(y).
Occupational Health and Safety Act, S.A. 2017, c. O-2.1, art. 1(bbb) « work site ».
Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail, DORS/86-304, art. 1.3, 12.1.
Saskatchewan Employment Act, S.S. 2013, c. S-15.1, art. 3-1(1)(hh).

Doctrine et autres documents cités

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 136, n° 71, 2^e sess., 36^e lég., 24 mars 2000, p. 5207-5208.
Evans, John M. « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101.
Facey, Marcia, Ellen MacEachen, Anil Verma, and Kathy Morales. « The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces : a labour perspective » (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160.

Nova Scotia. *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry*, Halifax, 1997.

O’Grady, John. “Joint Health and Safety Committees: Finding a Balance”, in Terrence Sullivan, ed., *Injury and the New World of Work*. Vancouver: UBC Press, 2000, 162.

Ontario. *Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines*. Toronto: Ministry of the Attorney General, 1976.

Sharpe, Robert J. *Good Judgment: Making Judicial Decisions*, Toronto: University of Toronto Press, 2018.

Tucker, Eric. “Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000” (2003), 58 *I.R.* 395.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Nadon, Near and Rennie J.J.A.), 2017 FCA 153, [2017] F.C.J. No. 708 (QL), 2017 CarswellNat 3271 (WL Can.), setting aside a decision of Gleeson J., 2016 FC 252, [2016] F.C.J. No. 272 (QL), 2016 CarswellNat 620 (WL Can.), dismissing an application for judicial review of an appeals officer’s decision, 2014 OHSTC 22, 2014 LNOHSTC 22 (QL), 2014 CarswellNat 8704 (WL Can.). Appeal allowed, Abella and Martin J.J. dissenting.

Sheila Block, John Terry and Jonathan Silver, for the appellant.

Paul J. J. Cavalluzzo and Adrienne Telford, for the respondent.

Catherine Lawrence and Zoe Oxaal, for the intervener the Attorney General of Canada.

Michael A. Hines, Lauri Reesor and Gregory Power, for the interveners DHL Express (Canada), Ltd., the Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. and United Parcel Service Canada Ltd.

John Bartolomeo, Jennifer Chan and Doug Letto, for the intervener the Workers’ Health and Safety Legal Clinic.

Christopher Pigott and Rachel Younan, for the intervener FETCO Inc. (Federally Regulated Employers — Transportation and Communications).

Nouvelle-Écosse. *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry*, Halifax, 1997.

O’Grady, John. « Joint Health and Safety Committees : Finding a Balance », in Terrence Sullivan, ed., *Injury and the New World of Work*, Vancouver, UBC Press, 2000, 162.

Ontario. *Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines*, Toronto, Ministry of the Attorney General, 1976.

Sharpe, Robert J. *Good Judgment : Making Judicial Decisions*, Toronto, University of Toronto Press, 2018.

Tucker, Eric. « Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000 » (2003), 58 *R.I.* 395.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Nadon, Near et Rennie), 2017 CAF 153, [2017] A.C.F. n° 708 (QL), 2017 CarswellNat 9493 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Gleeson, 2016 CF 252, [2016] F.C.J. No. 272 (QL), 2016 CarswellNat 11530 (WL Can.), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire d’une décision d’un agent d’appel, 2014 TSSTC 22, 2014 LNTSSTC 22 (QL), 2014 CarswellNat 8741 (WL Can.). Pourvoi accueilli, les juges Abella et Martin sont dissidentes.

Sheila Block, John Terry et Jonathan Silver, pour l’appelante.

Paul J. J. Cavalluzzo et Adrienne Telford, pour l’intimé.

Catherine Lawrence et Zoe Oxaal, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Michael A. Hines, Lauri Reesor et Gregory Power, pour les intervenantes DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. et United Parcel Service du Canada Ltée.

John Bartolomeo, Jennifer Chan et Doug Letto, pour l’intervenante Workers’ Health and Safety Legal Clinic.

Christopher Pigott et Rachel Younan, pour l’intervenante ETCOF inc. (Association des employeurs des transports et communications de régie fédérale).

Peter Engelmann and Colleen Bauman, for the interveners the Canadian Union of Public Employees and the Professional Institute of the Public Service of Canada.

Brian Smeenck, for the intervener Rogers Communications Inc.

Maryse Tremblay, for the interveners the Canadian Broadcasting Corporation, Bell Canada, Bell Technical Solutions Inc. and Bell Media Inc.

Stéphane Fillion and Michael Adams, for the interveners the Maritime Employers Association, the Halifax Employers Association and the British Columbia Maritime Employers Association.

Craig D. Bavis and Jitesh Mistry, for the interveners the International Longshore and Warehouse Union Canada, the International Longshoremen's Association, Locals 269, 1341, 1657 and 1825 and the Canadian Union of Public Employees, Local 375.

The judgment of Wagner C.J. and Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ. was delivered by

[1] ROWE J. — This appeal concerns an application for judicial review of a decision by the Occupational Health and Safety Tribunal Canada (“OHSTC”). The administrative decision maker was tasked with interpreting a provision of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2 (“Code”), to determine whether the employer, Canada Post Corporation (“Canada Post”), complied with its work place health and safety obligations. He determined that Canada Post was not in contravention of its work place inspection obligation under the Code. The application for judicial review was dismissed at the Federal Court, and allowed on appeal.

[2] The appeal before this Court provides an opportunity to apply the framework for judicial review set out in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653. The standard of review is reasonableness. This Court’s role is to review the reasons given

Peter Engelmann et Colleen Bauman, pour les intervenants le Syndicat canadien de la fonction publique et l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

Brian Smeenck, pour l’intervenante Rogers Communications Inc.

Maryse Tremblay, pour les intervenantes la Société Radio-Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc. et Bell Média inc.

Stéphane Fillion et Michael Adams, pour les intervenantes l’Association des employeurs maritimes, Halifax Employers Association et British Columbia Maritime Employers Association.

Craig D. Bavis et Jitesh Mistry, pour les intervenants le Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada, l’Association internationale des débardeurs, sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375.

Version française du jugement du juge en chef Wagner et des juges Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown et Rowe rendu par

[1] LE JUGE ROWE — Le présent pourvoi porte sur une demande de contrôle judiciaire visant une décision du Tribunal de santé et sécurité au travail Canada (« TSSTC »). Le décideur administratif devait interpréter une disposition du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2 (« Code »), afin de déterminer si l’employeur, la Société canadienne des postes (« Postes Canada »), se conformait à ses obligations en matière de santé et de sécurité au travail. Il a conclu que Postes Canada ne contrevenait pas à son obligation d’inspecter le lieu de travail que lui impose le Code. La demande de contrôle judiciaire a été rejetée par la Cour fédérale et accueillie en appel.

[2] Le présent pourvoi fournit à la Cour une occasion d’appliquer le cadre d’analyse relatif au contrôle judiciaire établi dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653. La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable. Le

by the administrative decision maker and determine whether the decision is based on an internally coherent chain of reasoning and is justified in light of the relevant legal and factual constraints. For the reasons that follow, I find that the decision of the OHSTC is reasonable and would therefore allow the appeal with costs throughout.

I. Facts

[3] The appellant, Canada Post, is a Crown corporation that provides postal services throughout Canada. The respondent, the Canadian Union of Postal Workers (“Union”), is a certified bargaining agent that represents employees of the appellant, including letter carriers. As a federally-regulated employer, Canada Post must abide by certain health and safety obligations set out in Part II of the Code. The issue in this appeal is whether the interpretation of one of these obligations by a statutory delegate was reasonable. In my view, it was.

[4] The facts are not in dispute. In August 2012, a representative of the Union who sat on the Local Joint Health and Safety Committee (“Committee”) at the Burlington Depot, in Ontario, filed a complaint with Human Resources and Skills Development Canada. The complaint claimed that the Committee failed to comply with mandatory health and safety obligations in the Code by limiting its work place inspections to the Burlington Depot. The complaint stated that the safety inspections should include letter carrier routes and locations where mail is delivered (“points of call”), and not just the Burlington Depot building. While the complaint related only to the 73 letter carrier routes in Burlington, the disposition could affect operations throughout the country. Canada Post estimated that letter carriers travel 72 million linear kilometres delivering mail to 8.7 million points of call.

rôle de notre Cour consiste à examiner les motifs qu’a donnés le décideur administratif et à déterminer si la décision est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. Pour les motifs qui suivent, je conclus que la décision du TSSTC est raisonnable et je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures.

I. Faits

[3] L’appelante, Postes Canada, est une société d’État qui fournit des services postaux partout au Canada. L’intimé, le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (« Syndicat »), est l’agent négociateur accrédité qui représente les employés de l’appelante, y compris les facteurs. À titre d’employeur régi par les lois fédérales, Postes Canada doit se conformer à certaines obligations en matière de santé et de sécurité énoncées à la partie II du Code. La question en litige dans le présent pourvoi est de savoir si l’interprétation qu’a donnée un titulaire de pouvoirs délégués par la loi à l’une de ces obligations est raisonnable. À mon avis, elle l’est.

[4] Les faits ne sont pas contestés. En août 2012, une représentante du Syndicat qui siège au Comité local mixte de santé et de sécurité (« Comité ») au dépôt de Burlington, en Ontario, dépose une plainte auprès de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Il y est allégué que le Comité ne se conforme pas aux obligations impératives en matière de santé et de sécurité que lui impose le Code en limitant ses activités d’inspection du lieu de travail au dépôt de Burlington. Il y est aussi indiqué que les inspections de sécurité devraient s’appliquer aux itinéraires des facteurs et aux endroits où le courrier est livré (« points de remise »), et non pas seulement au bâtiment du dépôt de Burlington. La plainte ne vise que les 73 itinéraires se trouvant à Burlington, mais la décision peut avoir une incidence sur les activités dans l’ensemble du pays. Postes Canada estime que les facteurs parcourent 72 millions de kilomètres sous forme de déplacements linéaires et livrent le courrier à 8,7 millions de points de remise.

[5] Following the complaint, a Health and Safety Officer (“HSO”) attended the facility and upon investigation, found that Canada Post failed to comply with s. 125(1)(z.12) of the Code, which provides that the employer must ensure that every part of the work place is inspected at least once a year. The HSO also found Canada Post in contravention of three other obligations in Part II of the Code, none of which are at issue in this appeal. Canada Post appealed the HSO’s direction to the OHSTC. The Appeals Officer rescinded the contravention relating to work place inspections. Contrary to the HSO, the Appeals Officer determined that this obligation applied only to the parts of the work place over which the employer had control; this did not include letter carrier routes and points of call. The Union sought judicial review of the Appeals Officer’s decision to rescind the contravention of s. 125(1)(z.12).

II. Issue

[6] The Appeals Officer concluded that s. 125(1)(z.12) applied only to parts of the work place over which the employer had control. The sole issue before this Court is whether the Appeals Officer’s interpretation of s. 125(1)(z.12) of the Code was reasonable.

III. Occupational Health and Safety Scheme

[7] The Code generally applies in respect of employment on or in connection with the operation of any federal work, undertaking or business. The Code is comprised of three parts. Part I deals with industrial relations. Part II deals with occupational health and safety, and is the Part relevant to this appeal. Part III deals with minimum labour standards, including work hours, wages, vacations and holidays.

[8] The purpose of Part II is set out in s. 122.1: “. . . to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies”. Part II of the Code imposes duties on employers and employees.

[5] À la suite de la plainte, une agente de santé et de sécurité (« agente de SST ») se présente à l’établissement et conclut, après avoir mené une enquête, que Postes Canada ne se conforme pas à l’al. 125(1)z.12) du Code, qui prévoit que l’employeur doit veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année. L’agente de SST conclut également que Postes Canada contrevient à trois autres obligations énoncées à la partie II du Code, dont aucune n’est en cause dans le présent pourvoi. Postes Canada interjette appel de l’instruction de l’agente de SST devant le TSSTC. L’agent d’appel annule le constat de contravention ayant trait aux inspections du lieu de travail. Contrairement à l’agente de SST, l’agent d’appel juge que cette obligation ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur, ce qui ne comprend pas les itinéraires des facteurs et les points de remise. Le Syndicat demande alors le contrôle judiciaire de la décision de l’agent d’appel d’annuler le constat de contravention à l’al. 125(1)z.12).

II. Question en litige

[6] L’agent d’appel conclut que l’al. 125(1)z.12) ne s’applique qu’aux parties du lieu de travail placées sous l’entière autorité de l’employeur. La seule question en litige devant notre Cour est de savoir si l’interprétation qu’a donnée l’agent d’appel à l’al. 125(1)z.12) du Code est raisonnable.

III. Régime de santé et de sécurité au travail

[7] Le Code s’applique généralement à l’emploi dans le cadre d’une entreprise fédérale. Il comprend trois parties. La partie I concerne les relations du travail. La partie II porte sur la santé et la sécurité au travail, et constitue la partie pertinente en l’espèce. La partie III a trait aux normes minimales de travail, notamment la durée du travail, les salaires, les congés et les jours fériés.

[8] L’objet de la partie II est énoncé à l’art. 122.1 : « . . . prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi régi par ses dispositions ». La partie II du Code impose des obligations aux employeurs et aux employés.

[9] There is a general duty on every federally-regulated employer to “ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected” (s. 124). The Code sets out specific health and safety obligations incumbent on employers in ss. 125 to 125.3. This appeal concerns one of the specific obligations created by s. 125(1)(z.12), which reads as follows:

Specific duties of employer

125 (1) Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity,

...

(z.12) ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year;

Employees also have duties under the Code. Section 126 sets out employees’ duties in respect of health and safety. The *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/86-304 (“Regulations”), are prescribed for the purposes of the provisions dealing with the duties of employers and employees (ss. 125, 125.1, 125.2 and 126) (see s. 1.3 of the Regulations).

[10] For larger work places (with twenty or more employees), the scheme places the primary responsibility for identifying and resolving health and safety hazards with joint work place committees composed of employers and employees. Section 135(1) of the Code provides for the mandatory establishment of a work place health and safety committee for each “work place controlled by the employer at which twenty or more employees are normally employed”. The committee must be comprised of at least two people, and at least half of the members must be employees who “do not exercise managerial functions”, and, subject to any regulations, have been selected by the employees or, where, applicable, the trade union

[9] L’employeur régi par les lois fédérales a l’obligation générale de « veille[r] à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail » (art. 124). Le Code énonce, aux art. 125 à 125.3, des obligations spécifiques en matière de santé et de sécurité qui incombent aux employeurs. Le présent pourvoi concerne l’une des obligations spécifiques créées par l’al. 125(1)z.12), qui est ainsi libellé :

Obligations spécifiques

125 (1) Dans le cadre de l’obligation générale définie à l’article 124, l’employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

...

z.12) de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

Le Code impose aussi des obligations aux employés. L’article 126 énonce les obligations des employés en matière de santé et de sécurité. Le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (« Règlement »), est prévu pour l’application des dispositions portant sur les obligations des employeurs et des employés (art. 125, 125.1, 125.2 et 126) (voir art. 1.3 du Règlement).

[10] Pour les lieux de travail de plus grande taille (comptant au moins vingt employés), le régime confie la responsabilité première de recenser et d’éliminer les risques pour la santé et la sécurité aux comités locaux mixtes composés d’employeurs et d’employés. Le paragraphe 135(1) du Code prévoit la constitution obligatoire d’un comité local de santé et de sécurité pour chaque « lieu de travail placé sous [l’]entière autorité [de l’employeur] et occupant habituellement au moins vingt employés ». Le comité doit être composé d’au moins deux personnes, et au moins la moitié des membres doivent être des employés qui « n’exercent pas de fonctions de direction », et, sous réserve des règlements, qui ont été choisis par les employés ou,

in consultation with employees not so represented (Code, s. 135.1(1)).

[11] The Code sets out the duties of the committee in s. 135(7), one of which is to inspect the work place. The provision states that the committee “shall inspect each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year” (s. 135(7)(k)). The committee’s work place inspection obligation corresponds with the employer’s duty to ensure work place inspection set out in s. 125(1)(z.12).

[12] Should a disagreement between employees and their employer arise in relation to any of these obligations, the parties must first attempt to resolve the issue through an internal complaint resolution process (s. 127.1). If this fails, a delegate of the Minister — at the relevant time, this delegate was the HSO — shall investigate and may issue directions to resolve the matter (ss. 127.1, 140 and 145).

[13] The direction of the Minister’s delegate can be challenged before an appeals officer (s. 146). The appeals officers are grouped under the OHSTC. The powers of an appeals officer, as well as procedural requirements for proceedings before an appeals officer, are outlined in ss. 146.1 and 146.2. These include a requirement to provide written reasons (s. 146.1(2)). (I note that, since the hearing of this appeal, some of these provisions were modified by the *Budget Implementation Act, 2017, No. 1*, S.C. 2017, c. 20.)

[14] Canada Post and the Union have established protocols to promote work place health and safety. For example, the Workplace Hazards Prevention Program (“WHPP”) provides an “exemplary . . . protocol for identifying and reporting hazards that are encountered at the points of call” (2014 OHSTC 22, at para. 100 (CanLII)). Another example is Canada Post Policy 1202.05, Hazards and Impediments to Delivery on Route, which outlines the steps that letter carriers, supervisors and superintendents must

s’il y a lieu, par le syndicat en consultation avec les employés non représentés par un syndicat (Code, par. 135.1(1)).

[11] Le paragraphe 135(7) du Code énonce les obligations du comité, dont une consiste à inspecter le lieu de travail. Cette disposition prévoit que le comité « inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année » (al. 135(7)k)). L’obligation du comité d’inspecter le lieu de travail correspond à l’obligation de l’employeur de veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté, énoncée à l’al. 125(1)z.12).

[12] En cas de désaccord entre les employés et leur employeur quant à n’importe laquelle de ces obligations, les parties doivent d’abord tenter de résoudre la question dans le cadre d’un processus de règlement interne des plaintes (art. 127.1). Si ce processus échoue, un délégué du ministre — à l’époque pertinente, ce délégué était l’agente de SST — fait enquête et peut donner des instructions afin de régler la situation (art. 127.1, 140 et 145).

[13] L’instruction du délégué du ministre peut être contestée devant un agent d’appel (art. 146). Les agents d’appel sont regroupés sous le TSSTC. Les pouvoirs de l’agent d’appel, de même que les exigences procédurales applicables aux procédures devant un agent d’appel, sont énoncés aux art. 146.1 et 146.2. Ces exigences comprennent l’obligation de donner des motifs écrits (par. 146.1(2)). (Je souligne que depuis l’audition du présent pourvoi, certaines de ces dispositions ont été modifiées par la *Loi n°1 d’exécution du budget de 2017*, L.C. 2017, c. 20.)

[14] Postes Canada et le Syndicat ont établi des protocoles visant à promouvoir la santé et la sécurité au travail. Par exemple, le programme de prévention des risques dans le lieu de travail (« PPRLT ») constitue un « protocole [exemplaire] servant à recenser et à signaler les risques détectés aux points de remise » (2014 TSSTC 22, par. 100 (CanLII)). La politique 1202.05 de Postes Canada, intitulée [TRADUCTION] « Dangers et obstacles à la livraison en cours d’itinéraire », qui décrit les mesures que

take to “identify and correct hazards and impediments to delivery”.

[15] While employer policies fall outside the statutory scheme, it is useful to illustrate how Canada Post seeks to fulfil the purposes of the Code in practice. The occupational health and safety scheme created by the Code, the Regulations, and policies specific to the employer operate together as a net of overlapping obligations designed to protect the health and safety of federally-regulated workers. As the Appeals Officer noted, the WHPP demonstrates “how the Code and its Regulations are implemented to protect the health and safety of employees performing all kinds of activities in all kinds of work places” (para. 100).

IV. Decisions Below

A. *Occupational Health and Safety Tribunal Canada, 2014 OHSTC 22*

[16] In his reasons, the Appeals Officer gave a lengthy description of the parties’ submissions before setting out his analysis of the four contraventions cited by the HSO. The parts of his reasons that deal with the contravention to s. 125(1)(z.12) are relevant to this appeal.

[17] Based on the wording of s. 125(1), the Appeals Officer first determined that the obligations arising from this subsection applied only in respect of a work place (paras. 87-88 (CanLII)). After considering the definition of “work place” at s. 122(1), as well as the remedial purpose of health and safety legislation and relevant jurisprudence, he concluded that “work place” had to be interpreted broadly so as to include “all places where an employee works, whether or not they are under the employers’ control” (para. 92). For letter carriers, this included places outside the Burlington Depot, such as points of call and lines of route.

doivent prendre les facteurs, les superviseurs et les chefs afin de « recenser et d’écarter les risques et les obstacles à la livraison », en est un autre exemple.

[15] Bien que les politiques adoptées par l’employeur échappent au régime établi par la loi, il est utile d’illustrer la façon dont Postes Canada s’efforce, en pratique, de réaliser les objets du Code. Le régime de santé et de sécurité au travail créé par le Code, le Règlement et les politiques propres à l’employeur forment ensemble un filet d’obligations qui se chevauchent et qui visent à protéger la santé et la sécurité des travailleurs régis par les lois fédérales. Comme le souligne l’agent d’appel, le PPRLT démontre « la façon dont le Code et son Règlement sont mis en œuvre pour préserver la santé et la sécurité d’employés qui accomplissent toutes sortes de tâches dans toutes sortes de lieux de travail » (par. 100).

IV. Décisions des juridictions inférieures

A. *Tribunal de santé et sécurité au travail Canada, 2014 TSSTC 22*

[16] Dans ses motifs, l’agent d’appel décrit longuement les arguments des parties avant d’exposer son analyse des quatre contraventions citées par l’agente de SST. Les parties de ses motifs qui traitent de la contravention à l’al. 125(1)z.12) sont pertinentes en l’espèce.

[17] Se fondant sur le libellé du par. 125(1), l’agent d’appel juge d’abord que les obligations découlant de cette disposition ne s’appliquent qu’à l’égard d’un lieu de travail (par. 87-88 (CanLII)). Après avoir examiné la définition de « lieu de travail » figurant au par. 122(1), ainsi que l’objet réparateur des lois sur la santé et la sécurité et la jurisprudence pertinente, il conclut que l’expression « lieu de travail » doit être interprétée de manière large afin de viser « tous les endroits où un employé travaille, peu importe si l’employeur a autorité ou non sur ces endroits » (par. 92). En ce qui concerne les facteurs, cela comprend les endroits situés à l’extérieur du dépôt de Burlington, tels que les points de remise et les parcours correspondant aux itinéraires.

[18] The Appeals Officer then turned to the scope of the obligations under s. 125(1). He concluded that the provision dealt with two situations: when the employer controls both the work place and the activity; and when the employer controls the activity, but not the work place (para. 93). In his view, a close reading of the obligations created by s. 125(1) reveals that some obligations apply to both situations while others can only apply where the employer has control over the work place.

[19] The Appeals Officer concluded that s. 125(1)(z.12) can only apply to work places over which the employer has control “because the purpose of the work place inspection obligation is to permit the identification of hazards and the opportunity to fix them or to have them fixed. Control over the work place is necessary to do so” (para. 96). Since Canada Post has no control over lines of route or points of call, he determined that the obligation to ensure that the work place was inspected by the Committee could not apply to these locations: “I fail to see how an employer can effectively ensure that an inspection be carried out in accordance with (z.12) at a work place over which it has no control” (para. 99). Finally, he noted that the WHPP already had in place procedures for identifying and reporting hazards encountered by letter carriers. This program shows how the Code and its Regulations can be implemented to protect the health and safety of workers in different settings.

B. *Federal Court, 2016 FC 252*

[20] Gleeson J. applied a reasonableness standard and dismissed the application for judicial review. In his view, the Appeals Officer applied the proper method of statutory interpretation as laid out by this Court in *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27. He found that the Appeals Officer’s interpretation of the provision was “based on a harmonious reading of

[18] L’agent d’appel se penche ensuite sur le champ d’application des obligations découlant du par. 125(1). Il conclut que cette disposition traite de deux situations : la situation où l’employeur a autorité tant sur le lieu de travail que sur la tâche accomplie et celle où l’employeur a autorité sur la tâche accomplie, mais pas sur le lieu de travail (par. 93). À son avis, une lecture attentive des obligations créées par le par. 125(1) révèle que certaines d’entre elles s’appliquent aux deux situations tandis que d’autres ne peuvent s’appliquer qu’à celle où l’employeur a autorité sur le lieu de travail.

[19] L’agent d’appel conclut que l’al. 125(1)z.12 ne peut s’appliquer qu’aux lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur « puisque l’obligation d’inspecter le lieu de travail vise à permettre le recensement de risques et à créer une possibilité d’éliminer tout risque éventuel ou de faire le nécessaire pour qu’il soit éliminé. Et cela ne peut être accompli sans l’exercice d’une autorité complète sur le lieu de travail » (par. 96). Étant donné que Postes Canada n’a aucune autorité sur les parcours correspondant aux itinéraires ni sur les points de remise, il juge que l’obligation de veiller à ce que le Comité inspecte le lieu de travail ne peut s’appliquer à ces lieux : « Je n’arrive pas à concevoir comment un employeur pourrait s’assurer qu’une inspection est effectuée en conformité avec l’alinéa z.12) dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité » (par. 99). Enfin, il souligne que le PPRLT prévoit déjà des procédures servant à recenser et à signaler les risques courus par les facteurs. Ce programme illustre la façon dont le Code et le Règlement peuvent être mis en œuvre pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs dans différents contextes.

B. *Cour fédérale, 2016 CF 252*

[20] Le juge Gleeson applique la norme de la décision raisonnable et rejette la demande de contrôle judiciaire. À son avis, l’agent d’appel a appliqué la bonne méthode d’interprétation législative, énoncée par notre Cour dans les arrêts *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27. Il conclut que l’interprétation donnée à la disposition par l’agent d’appel repose sur « une

the words in their context” (para. 52 (CanLII)) and the purpose of s. 125(1)(z.12), and therefore it was within the range of reasonable outcomes. Gleeson J. further held that there were no internal inconsistencies in the reasons (para. 55) and that the outcome was consistent with the purpose of the scheme: to protect the health and safety of employees (para. 56).

C. Federal Court of Appeal, 2017 FCA 153

[21] Nadon J.A. allowed the appeal and reinstated the HSO’s direction. In his view, s. 125(1) is clear and unambiguous: the employer must fulfil every obligation enumerated by the provision if it controls either the work place or the work activity (para. 48 (CanLII)). The interpretation put forth by the Appeals Officer was therefore unreasonable because it constituted a redrafting of the provision, which would limit the obligations of employers with regard to work place health and safety. Furthermore, Nadon J.A. held that the Appeals Officer’s finding that Canada Post could not fulfil the obligation of s. 125(1)(z.12) since it did not control the work place was unreasonable. This was based on the record, which showed that Canada Post was able to identify and address safety hazards on routes and points of call through its various policies and prevention programs (paras. 64-65).

[22] Rennie J.A. concurred with Nadon J.A. in the result but set out a different approach. Based on the words “to the extent that” in s. 125(1), he held that the question was not whether an obligation existed, but rather what was the extent of that obligation based on the level of control the employer exerted over the work activity (paras. 77- 78). Since it was not contested that Canada Post controlled the work activity of letter carriers, Rennie J.A. agreed with Nadon J.A. that the Appeals Officer’s decision was unreasonable (para. 81).

[23] In dissent, Near J.A. held that it was reasonable for the Appeals Officer to determine that some obligations under s. 125(1) — including para. (z.12) — apply

lecture harmonieuse des mots dans leur contexte » (par. 52 (CanLII)) et sur l’objet de l’al. 125(1)(z.12), et qu’elle appartient donc aux issues raisonnables. Le juge Gleeson statue en outre qu’il n’y a aucune incohérence interne dans les motifs (par. 55) et que l’issue est compatible avec l’objet du régime : la protection de la santé et de la sécurité des employés (par. 56).

C. Cour d’appel fédérale, 2017 CAF 153

[21] Le juge Nadon accueille l’appel et rétablit l’instruction de l’agente de SST. À son avis, le par. 125(1) est clair et exempt d’ambiguïté : l’employeur doit s’acquitter de toutes les obligations qui sont énumérées dans cette disposition s’il a autorité sur le lieu de travail ou sur la tâche accomplie (par. 48 (CanLII)). L’interprétation adoptée par l’agent d’appel est donc déraisonnable parce qu’elle constitue une réécriture de la disposition, qui limite les obligations de l’employeur en matière de santé et de sécurité au travail. Le juge Nadon statue en outre que la conclusion de l’agent d’appel selon laquelle Postes Canada ne peut s’acquitter de l’obligation que lui impose l’al. 125(1)(z.12) parce qu’elle n’a pas autorité sur le lieu de travail est déraisonnable. Il se fonde à cet égard sur le dossier, qui indique que Postes Canada est en mesure, au moyen de ses divers programmes de prévention et politiques, de recenser et de supprimer les risques pour la sécurité courus sur les itinéraires et aux points de remise (par. 64-65).

[22] Le juge Rennie souscrit à la conclusion du juge Nadon, mais adopte une approche différente. Se fondant sur les termes « dans la mesure où » figurant au par. 125(1), il conclut qu’il ne s’agit pas de savoir s’il existe une obligation, mais plutôt de déterminer l’étendue de l’obligation en fonction du degré d’autorité qu’exerce l’employeur sur la tâche accomplie (par. 77-78). Comme nul ne conteste que Postes Canada a autorité sur la tâche accomplie par les facteurs, le juge Rennie souscrit à l’opinion du juge Nadon selon laquelle la décision de l’agent d’appel est déraisonnable (par. 81).

[23] Le juge Near, dissident, estime qu’il est raisonnable pour l’agent d’appel de conclure que certaines obligations énoncées au par. 125(1) — notamment

only if the employer has control over the work place (paras. 17-18). In his view, this interpretation was not inconsistent with the fact that Canada Post can identify and resolve hazards at points of call through its health and safety policies. Near J.A. pointed out that the various obligations under s. 125(1) are of different natures. If the inspection obligation applies to the letter carrier routes and points of call, Canada Post would not merely be obligated to attempt to identify and fix potential hazards, it would be obligated to ensure that such hazards are identified and fixed, including those on private property (para. 20). He concluded that the Appeals Officer's interpretation was consistent with the purpose of the Code without extending the employer's obligation beyond what is reasonable and logical (para. 21).

V. Analysis

A. *The New Administrative Law Framework*

[24] This appeal was heard shortly after the *Vavilov* and *Bell/NFL* appeals (*Bell Canada v. Canada (Attorney General)*, 2019 SCC 66, [2019] 4 S.C.R. 845), in which the Court reconsidered and clarified the framework for determining the applicable standard of review as well as the application of reasonableness review (“*Vavilov* framework”). The Federal Court and Federal Court of Appeal decisions in this appeal were taken (and the submissions before this Court were made) under the “*Dunsmuir* framework” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190). I apply the *Vavilov* framework in coming to my conclusion that the decision of the Appeals Officer was reasonable. No unfairness arises from this as the applicable standard of review and the result would have been the same under the *Dunsmuir* framework.

[25] Relying on the *Dunsmuir* framework, the parties agreed before this Court that the standard of review is reasonableness. Canada Post submitted

celle prévue à l'al. z.12) — ne s'appliquent que si l'employeur a autorité sur le lieu de travail (par. 17-18). À son avis, cette interprétation n'est pas incompatible avec le fait que Postes Canada peut recenser et supprimer les risques aux points de remise au moyen de ses politiques en matière de santé et de sécurité. Le juge Near souligne que les diverses obligations prévues au par. 125(1) sont de nature différente. Si l'obligation d'inspection s'appliquait aux itinéraires des facteurs et aux points de remise, Postes Canada ne serait pas simplement tenue de s'efforcer de recenser et de supprimer les risques éventuels; elle serait tenue de faire en sorte que ces risques soient recensés et supprimés, y compris ceux se présentant sur les propriétés privées (par. 20). Le juge dissident conclut que l'interprétation de l'agent d'appel est compatible avec l'objet du Code tout en évitant d'étendre l'obligation de l'employeur au-delà des limites de la raison et de la logique (par. 21).

V. Analyse

A. *Le nouveau cadre d'analyse applicable en droit administratif*

[24] Le présent pourvoi a été entendu peu de temps après les pourvois *Vavilov* et *Bell/NFL* (*Bell Canada c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 66, [2019] 4 R.C.S. 845), où la Cour a réexaminé et clarifié le cadre d'analyse permettant de déterminer la norme de contrôle applicable ainsi que l'application du contrôle selon la norme de la décision raisonnable (« cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* »). Les décisions de la Cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale dans le présent pourvoi ont été rendues (et les arguments devant la Cour ont été présentés) selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir* (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190). J'applique le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Vavilov* pour conclure que la décision de l'agent d'appel est raisonnable. Il n'en résulte aucune injustice, car la norme de contrôle applicable et le résultat auraient été les mêmes selon le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[25] Se fondant sur le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Dunsmuir*, les parties ont convenu devant la Cour que la norme de contrôle applicable est celle de

that reasonableness “presumptively applies to an administrative decision-maker’s interpretation of [their enabling] statute” (A.F., at para. 47, citing *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230, at para. 27, and *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6, at para. 8). The standard of reasonableness was undisputed in the courts below, and I agree that under the *Dunsmuir* framework, the standard of review would be reasonableness.

[26] I agree substantially with the dissenting reasons of Near J.A. in which he applied the *Dunsmuir* framework, as described above. I would note again that Near J.A. concluded it was reasonable for the Appeals Officer to find that certain obligations only apply where employers have control over the work place, and not merely control over the work activity: “If the employer does not control the work place, it is not possible for the employer to ensure that the work place is inspected; no amount of control over the work activity will assist the employer in this regard” (para. 19). He considered the reasons in light of the objectives of the Code and the broader context, and concluded:

The Appeals Officer’s interpretation, while limiting the applicability of the inspection obligation, does not undermine the objective of the Code to protect the health and safety of employees. The Appeals Officer recognized: that the Code must be interpreted liberally (reasons at para. 91); that subsection 125(1) binds employers to the fullest extent possible (reasons at para. 95); and that employers have obligations under the Regulations to implement hazard prevention programs (reasons at para. 100). In my view, the Appeals Officer’s interpretation promotes the public welfare objectives of the Code without over-extending the work place inspection obligation beyond what is reasonable and logical. [Citations omitted; para. 21.]

In my view, Near J.A. properly concluded that the Appeals Officer’s decision was reasonable under the *Dunsmuir* framework. The Appeals Officer’s decision

la décision raisonnable. Postes Canada a fait valoir que la norme de la décision raisonnable [TRADUCTION] « est présumée s’appliquer à l’interprétation par le décideur administratif de [sa] loi habilitante (m.a., par. 47, citant *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230, par. 27, et *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 8). L’application de la norme de la décision raisonnable n’a pas été contestée devant les juridictions inférieures et je conviens que, selon le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Dunsmuir*, la norme de contrôle applicable serait celle de la décision raisonnable.

[26] Je souscris pour l’essentiel aux motifs dissidents du juge Near de la Cour d’appel dans lesquels il a appliqué le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Dunsmuir*, comme il a été mentionné précédemment. Je rappelle que le juge Near a estimé qu’il était raisonnable pour l’agent d’appel de conclure que certaines obligations ne s’appliquent que dans le cas où l’employeur a autorité sur le lieu de travail, et non pas seulement sur la tâche accomplie : « Il n’est pas possible pour l’employeur d’assurer l’inspection d’un lieu de travail qui ne relève pas de son autorité, aussi entièrement qu’en relève la tâche accomplie » (par. 19). Il a examiné les motifs à la lumière des objectifs du Code et du contexte plus large, et a conclu ce qui suit :

L’interprétation de l’agent d’appel, si elle limite l’applicabilité de l’obligation d’inspection, ne met pas en cause l’objectif de protection de la santé et de la sécurité des employés que se fixe le Code. L’agent d’appel constate que le Code doit recevoir une interprétation large (paragraphe 91 des motifs); que le paragraphe 125(1) contraint l’employeur dans toute la mesure du possible (paragraphe 95 des motifs); et que le Règlement oblige l’employeur à mettre en œuvre des programmes de prévention des risques (paragraphe 100 des motifs). À mon avis, l’interprétation de l’agent d’appel va dans le sens des objectifs d’intérêt public du Code tout en évitant d’étendre l’obligation d’inspection du lieu de travail au-delà des limites de la raison et de la logique. [Références omises; par. 21.]

À mon avis, le juge Near a conclu à bon droit que la décision de l’agent d’appel était raisonnable selon le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Dunsmuir*. La

bore the hallmarks of “justification, transparency and intelligibility” and it fell “within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir*, at para. 47). As I explain below, under the *Vavilov* framework, where reasons for an administrative decision are provided, the reviewing court takes a “reasons first” approach focusing on the administrative decision maker’s justification for the decision (*Vavilov*, at para. 84), in light of any relevant legal and factual constraints. Under both frameworks, I am of the view that the Appeals Officer’s decision was reasonable.

B. *Determining the Applicable Standard of Review*

[27] In *Vavilov*, this Court set out a revised framework for determining the applicable standard of review for administrative decisions. The starting point is a presumption that a standard of reasonableness applies. This presumption can be rebutted in two types of situations. The first is where the legislature has statutorily prescribed a standard of review or where it has provided for an appeal from the administrative decision to a court. The second is where the question on review falls into one of the categories of questions that the rule of law requires be reviewed on a standard of correctness. None of these situations for departing from the presumption of reasonableness review apply here. The Appeals Officer’s decision is reviewable on a standard of reasonableness.

C. *Conducting Reasonableness Review Under Vavilov*

[28] In *Vavilov*, this Court held that “[r]easonableness review aims to give effect to the legislature’s intent to leave certain decisions with an administrative body while fulfilling the constitutional role of judicial review to ensure that exercises of state power are subject to the rule of law” (para. 82). The Court affirmed that “it is not enough for the outcome of a

décision de l’agent d’appel possède les caractéristiques de « la justification [. . .], [de] la transparence et [de] l’intelligibilité » et appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47). Comme je l’explique plus loin, selon le cadre d’analyse établi dans l’arrêt *Vavilov*, lorsque la décision administrative est motivée, la cour de révision adopte une approche qui « s’intéresse avant tout aux motifs de la décision » et qui met l’accent sur la justification de la décision fournie par le décideur administratif (*Vavilov*, par. 84), au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentes. J’estime que, selon les deux cadres d’analyse, la décision de l’agent d’appel est raisonnable.

B. *La détermination de la norme de contrôle applicable*

[27] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour établit un cadre d’analyse révisé permettant de déterminer la norme de contrôle applicable à l’égard des décisions administratives. Le point de départ est une présomption d’application de la norme de la décision raisonnable. Cette présomption peut être réfutée dans deux types de situations. La première est celle où le législateur a prescrit une norme de contrôle ou a prévu un droit d’appel de la décision administrative devant une cour de justice. La deuxième est celle où la question faisant l’objet du contrôle tombe dans l’une des catégories de questions à l’égard desquelles la primauté du droit commande un contrôle selon la norme de la décision correcte. Aucune des situations justifiant de déroger à la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable ne s’applique en l’espèce. La décision de l’agent d’appel est assujettie au contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

C. *Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable suivant l’arrêt Vavilov*

[28] Dans l’arrêt *Vavilov*, la Cour statue que « [l]e contrôle selon la norme de la décision raisonnable vise à donner effet à l’intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s’assurer que l’exercice du pouvoir étatique est assujetti à la primauté

decision to be *justifiable*. Where reasons for a decision are required, the decision must also be *justified*, by way of those reasons, by the decision maker to those to whom the decision applies” (para. 86 (emphasis in original)).

[29] *Vavilov* provides guidance for conducting reasonableness review that upholds the rule of law, while according deference to the statutory delegate’s decision. While deferential review has never meant showing “blind reverence” to statutory decision makers (*Dunsmuir*, at para. 48), in *Vavilov* the Court re-emphasized that judicial review considers not only the outcome, but also the justification for the result (where reasons are required). Reasons, the Court wrote, “are the primary mechanism by which administrative decision makers show that their decisions are reasonable” (para. 81). “[W]here reasons are provided but they fail to provide a transparent and intelligible justification . . . the decision will be unreasonable” (*Vavilov*, at para. 136).

[30] In this case, the Appeals Officer was required to give written reasons (Code, s. 146.1(2)). He did so, and in this case provided detailed reasons for his decision. As I will discuss below, the “discipline of reasons” (R. J. Sharpe, *Good Judgment: Making Judicial Decisions* (2018), at p. 134, cited in *Vavilov*, at para. 80) as exercised in this case “demonstrate[s] that the decision was made in a fair and lawful manner” (*Vavilov*, at para. 79). His reasons cogently explain “the rationale for [the] decision” (*Vavilov*, at para. 81). The administrative decision maker’s reasons in this case were exemplary. However, it is important to note that what is required of statutory delegates to justify their decision will depend on the context in which the decision is made. The reviewing court should be mindful that perfection is not the standard (*Vavilov*, at para. 91). Instead, “when read in light of the evidence before it and the nature of its statutory task, the [administrative decision maker]’s reasons [should] adequately explain the bases of its decision” (*Newfoundland*

du droit » (par. 82). La Cour affirme qu’« il ne suffit pas que la décision soit *justifiable*. Dans les cas où des motifs s’imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, *justifier* sa décision auprès des personnes auxquelles elle s’applique » (par. 86 (en italique dans l’original)).

[29] L’arrêt *Vavilov* donne des indications sur la façon d’effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte la primauté du droit, tout en faisant preuve de déférence à l’égard de la décision du titulaire de pouvoirs délégués par la loi. Bien que le contrôle empreint de déférence n’ait jamais voulu dire qu’il faut « respecter aveuglément » les conclusions de décideurs établis par la loi (*Dunsmuir*, par. 48), la Cour dans l’arrêt *Vavilov* souligne une fois de plus que le contrôle judiciaire concerne non seulement le résultat, mais aussi la justification du résultat (lorsque des motifs sont requis). Comme l’écrit la Cour, les motifs « constituent le mécanisme principal par lequel les décideurs administratifs démontrent le caractère raisonnable de leurs décisions » (par. 81). « [S]i des motifs sont communiqués, mais que ceux-ci ne justifient pas la décision de manière transparente et intelligible [. . .], la décision sera déraisonnable » (*Vavilov*, par. 136).

[30] En l’espèce, l’agent d’appel était tenu de motiver sa décision par écrit (Code, par. 146.1(2)). Il l’a fait et a exposé des motifs détaillés à l’appui de celle-ci. Comme nous le verrons, [TRADUCTION] « la discipline de motiver une décision » (R. J. Sharpe, *Good Judgment : Making Judicial Decisions* (2018), p. 134, cité dans *Vavilov*, par. 80) exercée dans la présente affaire « démonstr[e] que la décision a été rendue de manière équitable et licite » (*Vavilov*, par. 79). L’agent d’appel explique de façon convaincante dans ses motifs « la justification de la décision » (*Vavilov*, par. 81). Les motifs exposés par le décideur administratif en l’espèce sont exemplaires. Il importe toutefois de souligner que ce que doit faire le titulaire de pouvoirs délégués par la loi pour justifier sa décision dépend du contexte dans lequel la décision est rendue. La cour de révision doit garder à l’esprit qu’elle ne doit pas appliquer une norme de perfection (*Vavilov*, par. 91). « [L]orsqu’on les examine à la lumière des éléments de preuve dont il disposait et de la nature de la tâche que la loi lui confie, [. . .] les

and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board), 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at para. 18, quoting *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, at para. 163, per Evans J.A., dissenting; this Court adopted Evans J.A.'s reasons: see 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572). The reasons should demonstrate that the decision conforms to the relevant legal and factual constraints that bear on the decision maker and the issue at hand (*Vavilov*, at paras. 105-7).

[31] A reasonable decision is “one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at para. 85). Accordingly, when conducting reasonableness review “[a] reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with ‘respectful attention’ and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at [the] conclusion” (*Vavilov*, at para. 84, quoting *Dunsmuir*, at para. 48). The reasons should be read holistically and contextually in order to understand “the basis on which a decision was made” (*Vavilov*, at para. 97, citing *Newfoundland Nurses*).

[32] A reviewing court should consider whether the decision as a whole is reasonable: “. . . what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review” (*Vavilov*, at para. 90). The reviewing court must ask “whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at para. 99, citing *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74, and *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 13).

[33] Under reasonableness review, “[t]he burden is on the party challenging the decision to show

motifs du [décideur administratif] [devraient] [plutôt] explique[r] de façon adéquate le fondement de sa décision » (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 18, citant *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, par. 163, le juge Evans, dissident; notre Cour a adopté les motifs de ce dernier : voir 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572). Les motifs devraient démontrer que la décision est conforme aux contraintes juridiques et factuelles pertinentes ayant une incidence sur le décideur et sur la question en litige (*Vavilov*, par. 105-107).

[31] La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, par. 85). Par conséquent, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, « une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec “une attention respectueuse”, et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à [l]a conclusion » (*Vavilov*, par. 84, citant *Dunsmuir*, par. 48). Les motifs devraient être interprétés de façon globale et contextuelle afin de comprendre « le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, par. 97, citant *Newfoundland Nurses*).

[32] La cour de révision devrait se demander si la décision dans son ensemble est raisonnable : « . . . ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen » (*Vavilov*, par. 90). Elle doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, par. 99, citant *Dunsmuir*, par. 47 et 74, et *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13).

[33] Lors d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, « [i]l incombe à la partie qui

that it is unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). The challenging party must satisfy the court “that any shortcomings or flaws relied on . . . are sufficiently central or significant to render the decision unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). In this case, that burden lies with the Union.

[34] The analysis that follows is directed first to the internal coherence of the reasons, and then to the justification of the decision in light of the relevant facts and law. However, as *Vavilov* emphasizes, courts need not structure their analysis through these two lenses or in this order (para. 101). As *Vavilov* states, at para. 106, the framework is not intended as an invariable “checklist for conducting reasonableness review”. The structure I have adopted is one that is convenient and useful in the circumstances of this case.

(1) The Appeals Officer’s Decision Was Based on an Internally Coherent Reasoning

[35] As I discuss below, the Appeals Officer’s analysis followed a rational and logical line of reasoning. He employed well-established principles of statutory interpretation, engaged with the submissions and evidence before him, and drew on his knowledge of the field when considering the practical implications of his interpretation.

[36] Before this Court and the courts below, the Union argued that the Appeals Officer’s decision was internally inconsistent. The Union submitted that the Appeals Officer’s findings with respect to Canada Post’s health and safety practices and policies (for example, conducting route audits, and a protocol for identifying and resolving hazards) demonstrated that the employer had the capacity to fulfil the obligation set out in s. 125(1)(z.12). Therefore, the conclusion that para. (z.12) could not apply to a work place outside the control of the employer was unreasonable.

[37] I agree with *Near J.A.* that the Appeals Officer’s decision was not rendered unreasonable by, on

conteste la décision d’en démontrer le caractère déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). La partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de justice que « la lacune ou la déficience [invoquée] [. . .] est suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). En l’espèce, ce fardeau incombe au Syndicat.

[34] L’analyse qui suit porte d’abord sur la cohérence intrinsèque des motifs, et ensuite sur la justification de la décision au regard des faits et du droit pertinents. Cependant, comme le souligne l’arrêt *Vavilov*, la cour de justice n’est pas tenue de structurer son analyse sous ces deux angles ou dans cet ordre (par. 101). Comme l’indique l’arrêt *Vavilov*, au par. 106, le cadre d’analyse ne se veut pas une « liste de vérification [invariable] pour l’exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable ». La structure que j’ai adoptée est celle qui est appropriée et utile dans les circonstances de l’espèce.

(1) La décision de l’agent d’appel est fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent

[35] Comme nous le verrons, l’agent d’appel suit un raisonnement rationnel et logique dans son analyse. Il utilise des principes d’interprétation des lois bien établis, examine les arguments et la preuve qui lui ont été présentés et met à profit sa connaissance du domaine lorsqu’il prend en compte les conséquences pratiques de son interprétation.

[36] Devant notre Cour et les juridictions inférieures, le Syndicat fait valoir que la décision de l’agent d’appel est intrinsèquement incohérente. Il soutient que les conclusions de l’agent d’appel au sujet des pratiques et politiques en matière de santé et de sécurité de Postes Canada (par exemple, une vérification d’itinéraires et un protocole servant à recenser et à supprimer les risques) démontrent que l’employeur est en mesure de s’acquitter de l’obligation énoncée à l’al. 125(1)z.12). La conclusion selon laquelle l’al. z.12) ne peut s’appliquer à un lieu de travail ne relevant pas de l’autorité de l’employeur est donc déraisonnable.

[37] Je conviens avec le juge *Near* de la Cour d’appel que la décision de l’agent d’appel n’est

the one hand, recognizing that Canada Post through its internal policies seeks to identify and resolve hazards for letter carriers, including the audit of certain routes, while also concluding that Canada Post does not have the capacity to “ensure all areas of the work place outside the physical Canada Post building are inspected annually” (para. 20). Canada Post’s discretionary policies (pursued in furtherance of its responsibilities under the Code) take into account practical considerations regarding the work of letter carriers. The duty under para. (z.12) is mandatory; if applicable, Canada Post would have been obligated to ensure that every part of the work place was inspected annually, regardless of any impracticalities arising from the nature of the work of its employees.

[38] Far from being internally incoherent, the Appeals Officer’s reasoning demonstrates his in-depth understanding of the ways in which Canada Post fulfils the purposes of the Code, bearing in mind the practical limitations of a work place spanning 72 million kilometres of postal routes. With respect to the Union’s position, Canada Post’s ability to carry out *some* route audits does not imply that it has the capacity to inspect *all* routes in a year. Further, as I explain below, the Appeals Officer’s interpretation of the provision centred on control over the work place, not the finite capacity of the employer to fulfil the obligation. Findings related to the employer’s capacity to carry out such extensive route audits are supplementary to the Appeals Officer’s reasoning regarding how the statutory scheme should operate in the circumstances of this case.

[39] Accordingly, I find that the Appeals Officer’s reasons do not in any way display a fatal flaw in rationality or logic.

pas déraisonnable parce que celui-ci reconnaît, d’une part, que Postes Canada, au moyen de ses politiques internes, s’efforce de recenser et de supprimer les risques courus par les facteurs, notamment en effectuant la vérification de certains itinéraires, tout en concluant, d’autre part, que Postes Canada n’est pas en mesure « d’assurer l’inspection annuelle de toutes les parties du lieu de travail situées en dehors de son immeuble » (par. 20). Les politiques discrétionnaires de Postes Canada (poursuivies en vue de s’acquitter des responsabilités que lui impose le Code) tiennent compte de considérations d’ordre pratique concernant le travail des facteurs. L’obligation prévue à l’al. z.12) est impérative; si elle avait été applicable, Postes Canada aurait été tenue de veiller à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet chaque année, indépendamment des difficultés pouvant découler de la nature du travail de ses employés.

[38] Loin d’être intrinsèquement incohérent, le raisonnement de l’agent d’appel démontre sa connaissance approfondie des moyens par lesquels Postes Canada assure la réalisation des objets du Code, compte tenu des limitations d’ordre pratique propres à un lieu de travail s’étendant sur 72 millions de kilomètres d’itinéraires postaux. En ce qui concerne la position du Syndicat, ce n’est pas parce que Postes Canada est en mesure d’effectuer *certaines* vérifications d’itinéraires qu’elle est en mesure d’inspecter *tous* les itinéraires dans une année. De plus, comme je l’explique plus loin, l’interprétation de la disposition par l’agent d’appel est axée sur l’autorité exercée sur le lieu de travail, et non sur la capacité limitée de l’employeur de s’acquitter de son obligation. Les conclusions relatives à la capacité de l’employeur d’effectuer des vérifications d’itinéraires aussi étendues sont complémentaires au raisonnement de l’agent d’appel concernant la façon dont le régime législatif devrait fonctionner dans les circonstances de l’espèce.

[39] Par conséquent, je conclus que les motifs de l’agent d’appel ne révèlent aucune faille décisive sur le plan de la rationalité ou de la logique.

(2) The Appeals Officer's Decision Was Defensible in Light of the Relevant Legal and Factual Constraints(a) *The Appeals Officer's Interpretation of Section 125(1)(z.12)*

[40] The administrative decision maker “holds the interpretative upper hand” (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at para. 40). When reviewing a question of statutory interpretation, a reviewing court should not conduct a *de novo* interpretation, nor attempt to determine a range of reasonable interpretations against which to compare the interpretation of the decision maker. “[A]s reviewing judges, we do not make our own yardstick and then use that yardstick to measure what the administrator did” (*Delios v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 117, 100 Admin. L.R. (5th) 301, at para. 28, quoted in *Vavilov*, at para. 83). The reviewing court does not “ask itself what the correct decision would have been” (*Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at para. 50, quoted in *Vavilov*, at para. 116). These reminders are particularly important given how “easy [it is] for a reviewing court to slide from the reasonableness standard into the arena of correctness when dealing with an interpretative issue that raises a pure question of law” (*New Brunswick Liquor Corp. v. Small*, 2012 NBCA 53, 390 N.B.R. (2d) 203, at para. 30).

[41] With respect, the majority in the Court of Appeal appears to have conducted a *de novo* interpretation of the impugned provision; it also failed to engage adequately with the Appeals Officer's reasoning. Such an approach, whereby a “court embarks on its own interpretation of the statute to determine the reasonableness of the tribunal's decisions,” is in tension with the guidance of the majority reasons in *Vavilov* on how to conduct reasonableness review, as it leaves “little room for deference” (J. M. Evans, “Triumph of Reasonableness: But How Much Does It Really Matter?” (2014), 27 *C.J.A.L.P.* 101, at p. 109). Taking a “reasons first” approach rather requires the reviewing court to start with how the decision maker arrived at their interpretation, and determine whether it was

(2) La décision de l'agent d'appel peut se justifier au regard des contraintes juridiques et factuelles pertinentesa) *L'interprétation donnée par l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12*

[40] Le décideur administratif « jouit [d'un privilège] en matière d'interprétation » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 40). Lorsqu'elle examine une question d'interprétation législative, la cour de révision ne devrait pas procéder à une interprétation *de novo*, ni tenter de déterminer un éventail d'interprétations raisonnables avec lesquelles elle peut comparer l'interprétation du décideur. « [L]e juge réformateur n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait l'administrateur » (*Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, par. 28 (CanLII), cité dans *Vavilov*, par. 83). La cour de révision ne « se demand[e] [pas] ce qu'aurait été la décision correcte » (*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 50, cité dans *Vavilov*, par. 116). Ces rappels sont particulièrement importants compte tenu du fait qu'« une cour de révision peut facilement glisser de la norme de la décision raisonnable à celle de la décision correcte lorsqu'elle se penche sur une question d'interprétation qui soulève une pure question de droit » (*New Brunswick Liquor Corp. c. Small*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2^e) 203, par. 30).

[41] Avec égards, les juges majoritaires de la Cour d'appel semblent avoir procédé à une interprétation *de novo* de la disposition contestée; ils n'ont pas non plus examiné de façon adéquate le raisonnement de l'agent d'appel. Une telle approche, selon laquelle [TRADUCTION] « la cour se lance dans sa propre interprétation de la loi pour déterminer si la décision du tribunal administratif était raisonnable », va à contre-courant des indications données par les juges majoritaires dans l'arrêt *Vavilov* sur la façon d'effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, car elle laisse « peu de place pour la déférence » (J. M. Evans, « Triumph of Reasonableness : But How Much Does It Really Matter? » (2014), 27 *R.C.D.A.P.* 101, p. 109). L'adoption d'une approche qui s'intéresse avant tout aux motifs de la

defensible in light of the interpretative constraints imposed by law.

[42] Where the meaning of a statutory provision is in dispute, the administrative decision maker must demonstrate in their reasons that they were alive to the “essential elements” of statutory interpretation: “the merits of an administrative decision maker’s interpretation of a statutory provision must be consistent with the text, context and purpose of the provision” (*Vavilov*, at para. 120). Because those who draft statutes expect that the statute’s meaning will be discerned by looking to the text, context and purpose, a reasonable interpretation must have regard to these elements — whether it is the court or an administrative decision maker tasked with the interpretative exercise (*Vavilov*, at para. 118). In addition to being harmonious with the text, context and purpose, a reasonable interpretation should conform to any interpretative constraints in the governing statutory scheme, as well as interpretative rules arising from other sources of law. In this case, the Appeals Officer’s interpretation was constrained by interpretative rules within the Code, the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, and common law rules of statutory interpretation.

[43] The Appeals Officer’s interpretation was guided by the general rule set out in s. 12 of the *Interpretation Act* that “[e]very enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects” (quoted in OHSTC reasons, at para. 91). As I discuss below, the Appeals Officer’s reasons amply demonstrate that he considered the text, context, purpose, as well as the practical implications of his interpretation (see *West Fraser Mills Ltd. v. British Columbia (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 SCC 22, [2018] 1 S.C.R. 635, at para. 41). His focus on practical implications did not supplant the need to ensure consistency with the text, context and purpose of the provision, but rather “enrich[ed] and elevate[d] the interpretive exercise” (*Vavilov*,

décision oblige plutôt la cour de révision à commencer par se demander comment le décideur est arrivé à son interprétation et à décider si cette interprétation pouvait se justifier au regard des contraintes d’interprétation imposées par la loi.

[42] Lorsque le sens d’une disposition législative est contesté, le décideur administratif doit démontrer dans ses motifs qu’il est conscient des « éléments essentiels » de l’interprétation législative : « le fond de l’interprétation [d’une disposition législative] par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet » (*Vavilov*, par. 120). Étant donné que ceux et celles qui rédigent les lois s’attendent à ce que le sens de la loi soit dégagé au moyen d’une analyse du libellé, du contexte et de l’objet, une interprétation raisonnable doit tenir compte de ces éléments — que l’entité chargée de l’interprétation législative soit une cour de justice ou un décideur administratif (*Vavilov*, par. 118). En plus de s’harmoniser avec le libellé, le contexte et l’objet, une interprétation raisonnable devrait être conforme à toute contrainte d’interprétation imposée par le régime législatif applicable ainsi qu’aux règles d’interprétation découlant d’autres sources de droit. En l’espèce, l’interprétation de l’agent d’appel est assujettie aux règles d’interprétation contenue dans le Code, à la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, et aux règles de common law en matière d’interprétation des lois.

[43] L’agent d’appel fonde son interprétation sur la règle générale, énoncée à l’art. 12 de la *Loi d’interprétation*, selon laquelle « [t]out texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet » (cité dans les motifs du TSSTC, par. 91). Comme nous le verrons, les motifs de l’agent d’appel démontrent amplement qu’il tient compte du libellé, du contexte et de l’objet, ainsi que des conséquences pratiques de son interprétation (voir *West Fraser Mills Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers’ Compensation Appeal Tribunal)*, 2018 CSC 22, [2018] 1 R.C.S. 635, par. 41). Le fait qu’il s’intéresse plus particulièrement aux conséquences pratiques ne supprime pas la nécessité d’assurer la conformité avec le libellé, le contexte et l’objet de la disposition, mais se trouve

at para. 119). He demonstrated a sustained effort to discern legislative intent throughout his analysis, and did not simply “reverse-engineer” a desired outcome” (*Vavilov*, at para. 121).

(i) The Text of Section 125(1)(z.12)

[44] In deciding whether the inspection obligation under para. (z.12) required Canada Post to inspect letter carrier routes and points of call, the Appeals Officer determined that he had to interpret the term “work place”, as well as the “scope of the specific obligations arising from subsection 125(1)” (para. 93).

[45] Starting with the introductory text of s. 125(1), the Appeals Officer determined that “[i]t is clear . . . that, in order for any obligation under subsection 125(1) to apply to an employer, it must be in respect of a work place” (para. 88). The Appeals Officer began his interpretation with the statutory definition of “work place” at s. 122(1). The definitions in s. 122(1) apply to Part II of the Code (Occupational Health and Safety). Section 122(1) states: “*work place* means any place where an employee is engaged in work for the employee’s employer”.

[46] Despite the submission of Canada Post that what constitutes a work place depends on whether the employer controls the location or work activity, it was not open to the Appeals Officer to deviate from the definition provided by the governing statute. The Appeals Officer’s interpretation conformed to the definition of “work place” in the Code. He concluded that “‘work place’ must be interpreted broadly to account for all the areas in which an employee may be engaged in work, and in this case, in light of the necessary mobility of a letter carrier” (para. 91). The Appeals Officer followed prior OHSTC decisions on this point (*Bell Canada*, 2011 OHSTC 21, at paras. 30 and 32 (CanLII), cited in OHSTC reasons, at paras. 30 and 50; *Mowat Express v. Communications, Energy and Paper Workers Union of Canada*, [1994] C.L.C.R.S.O.D. No. 4 (QL), cited in OHSTC reasons, at para. 92; *Seair Seaplanes Ltd. v. Bhangal*,

plutôt à « enrichi[r] et [à] rehausse[r] [. . .] l’interprétation » (*Vavilov*, par. 119). Il s’efforce d’une façon soutenue de dégager l’intention du législateur tout au long de son analyse et ne se contente pas « d’échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité » (*Vavilov*, par. 121).

(i) Le libellé de l’al. 125(1)z.12)

[44] L’agent d’appel conclut que, pour décider si l’obligation d’inspection prévue à l’al. z.12) oblige Postes Canada à inspecter les itinéraires des facteurs et les points de remise, il doit interpréter l’expression « lieu de travail », de même que le « champ d’application des obligations [spécifiques] découlant du paragraphe 125(1) » (par. 93).

[45] Se penchant d’abord sur le libellé introductif du par. 125(1), l’agent d’appel conclut qu’il est « clair[r] que toute obligation prévue au paragraphe 125(1) ne s’applique à l’employeur que si elle se rapporte à un lieu de travail » (par. 88). L’agent d’appel commence par interpréter la définition de « lieu de travail » énoncée au par. 122(1). Les définitions figurant au par. 122(1) s’appliquent à la partie II du Code (Santé et sécurité au travail). Suivant le par. 122(1), le « *lieu de travail* » s’entend de « [t]out lieu où l’employé exécute un travail pour le compte de son employeur ».

[46] Malgré l’argument de Postes Canada voulant que la question de savoir ce qui constitue un lieu de travail dépende de celle de savoir si le lieu de travail ou la tâche accomplie relève de l’autorité de l’employeur, il n’était pas loisible à l’agent d’appel de s’écarter de la définition prévue par la loi applicable. L’interprétation de l’agent d’appel est conforme à la définition de « lieu de travail » énoncée dans le Code. Il statue que « l’expression “lieu de travail” doit être interprétée de manière large afin de tenir compte de tous les endroits où un employé peut exécuter son travail et, en l’espèce, de la mobilité nécessaire d’un facteur » (par. 91). L’agent d’appel suit des décisions antérieures de la TSSTC sur ce point (*Bell Canada*, 2011 TSSTC 21, par. 30 et 32 (CanLII), citée dans les motifs du TSSTC, par. 30 et 50; *Mowat Express c. Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier*, [1994] D.A.R.S.C.C.T. n° 4 (QL), citée

2009 LNOHSTC 24 (QL), at paras. 39-43, cited in OHSTC reasons, at para. 30).

[47] Turning to the scope of the obligations arising from s. 125(1), the Appeals Officer noted that “[t]he very precise wording . . . indicates that the obligations set out in subsection 125(1) centre around the notion of control” (para. 93). In his view, the phrases “every work place controlled by the employer”, and “every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity” in s. 125(1) are to be read disjunctively: “There is a clear distinction between situations where work places are controlled by the employer and those where they are not” (para. 93).

[48] Before this Court, the Union argued that the Appeals Officer’s interpretation is contrary to the plain text of the statute. In its view, nothing in the introductory language of s. 125 indicates that the obligations listed in s. 125 are meant to apply exclusively to one or the other of the two circumstances. The Union says that the word “and” in this context is to be read *conjunctively*, meaning that all the obligations apply to employers that control the work place, and to employers that control the work activity. Further, the Union submitted that even when read disjunctively, as long as one pre-condition is met (control of the work place or control over the work activity), all of the obligations follow.

[49] I agree with Near J.A. that the word “and” can be read conjunctively or disjunctively depending on the context (para. 16). The use of the word “and” in the opening phrase of s. 125(1) does not preclude the Appeals Officer’s conclusion that the provision indicates that certain obligations apply only where the employer has control over the work place, nor does the French “*ainsi que*”. In any event, the text of the opening language of the provision, read in isolation, is not so clear so as to be determinative of the matter.

dans les motifs du TSSTC, par. 92; *Seair Seaplanes Ltd. c. Bhangal*, 2009 LNTSSTC 24 (QL), par. 39-43, citée dans les motifs du TSSTC, par. 30).

[47] Se penchant ensuite sur le champ d’application des obligations découlant du par. 125(1), l’agent d’appel souligne que « [l]a formulation très précise [. . .] révèle que les obligations énoncées dans ce paragraphe sont axées sur la notion d’autorité » (par. 93). À son avis, les mots « tout lieu de travail placé sous [l’]entière autorité [de l’employeur] » et « toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève » figurant au par. 125(1) doivent s’interpréter de façon disjonctive : « Il existe une distinction claire entre les lieux de travail placés sous l’entière autorité de l’employeur et ceux qui ne le sont pas » (par. 93).

[48] Devant notre Cour, le Syndicat fait valoir que l’interprétation de l’agent d’appel est contraire au libellé clair de la loi. À son avis, rien dans le texte introductif de l’art. 125 n’indique que les obligations énumérées à l’art. 125 sont censées s’appliquer exclusivement à l’une ou l’autre des deux situations. Selon le Syndicat, le mot « *and* » utilisé dans le texte anglais de la disposition revêt un sens *conjunctif* dans le présent contexte, ce qui signifie que toutes les obligations s’appliquent aux employeurs ayant autorité sur le lieu de travail et aux employeurs ayant autorité sur la tâche accomplie. Le Syndicat soutient en outre que, même si ce mot se voit attribuer un sens disjonctif, tant que l’une des conditions préalables est remplie (autorité sur le lieu de travail ou autorité sur la tâche accomplie), toutes les obligations s’ensuivent.

[49] Je conviens avec le juge Near de la Cour d’appel que le mot anglais « *and* » peut revêtir un sens conjonctif ou disjonctif selon le contexte (par. 16). L’emploi du mot « *and* » et de la locution « ainsi que » dans le texte introductif des versions anglaise et française du par. 125(1) ne fait pas obstacle à la conclusion de l’agent d’appel selon laquelle la disposition indique que certaines obligations ne s’appliquent que dans le cas où le lieu de travail relève de l’autorité de l’employeur. Quoiqu’il en soit, le libellé du texte introductif de la disposition, interprété isolément, n’est pas clair au point d’être déterminant en l’espèce.

(ii) The Statutory Context

[50] The Appeals Officer had regard to the broader statutory context of the obligations under s. 125(1), noting “[it is] clear from a plain reading of the obligations that: (i) some obligations apply to any employer, whether or not they control the work place, as long as they control the work activity, and (ii) other obligations, in order to be executed, require that the employer have control of the physical work place” (para. 93). The Appeals Officer considered specific obligations that in his view, support his interpretation. For example, he referred to para. (t), which obliges the employer to “ensure that the machinery, equipment and tools used by the employees in the course of their employment meet prescribed health, safety and ergonomic standards and are safe under all conditions of their intended use”, concluding that this obligation is applicable to all employers, regardless of whether they control the work place, as long as they control the work activity. Conversely, para. (a), which requires that employers “ensure that all permanent and temporary buildings and structures meet the prescribed standards”, is an example of an obligation that applies only where an employer has control over the work place (para. 97).

[51] While the Appeals Officer’s reasons demonstrate that he turned his mind to the context of s. 125(1)(z.12), he did not need to consider every related provision of the Code in his analysis. Before this Court the parties made submissions regarding how s. 135 — which establishes and sets out the duties of the committee — should bear on the interpretation of the obligations under s. 125(1). Section 135(1) reads:

135 (1) For the purposes of addressing health and safety matters that apply to individual work places, and subject to this section, every employer shall, for each work place controlled by the employer at which twenty or more employees are normally employed, establish a work place health and safety committee and, subject to section 135.1, select and appoint its members.

(ii) Le contexte législatif

[50] L’agent d’appel tient compte du contexte législatif plus large des obligations énoncées au par. 125(1), soulignant qu’« [u]ne simple lecture de l’énoncé des obligations révèle clairement que (i) certaines obligations s’appliquent à tout employeur, peu importe s’il a autorité sur le lieu de travail et pourvu qu’il ait autorité sur la tâche accomplie, et que (ii) d’autres obligations ne peuvent être exécutées si l’employeur n’a pas autorité complète sur le lieu de travail physique » (par. 93). L’agent d’appel examine certaines obligations spécifiques qui, à son avis, appuient son interprétation. Par exemple, il fait état de l’al. t), qui oblige l’employeur à « veiller à ce que l’équipement — machines, appareils et outils — utilisé par ses employés pour leur travail soit conforme aux normes réglementaires de santé, de sécurité et d’ergonomie, et sécuritaire dans tous les usages auxquels il est destiné », concluant que cette obligation s’applique à tout employeur, qu’il ait ou non autorité sur le lieu de travail, pourvu que celui-ci ait autorité sur l’activité accomplie. À l’inverse, l’al. a), qui oblige l’employeur à « veiller à ce que tous les ouvrages et bâtiments permanents et temporaires soient conformes aux normes réglementaires », constitue un exemple d’une obligation qui ne s’applique que dans le cas où l’employeur a autorité sur le lieu de travail (par. 97).

[51] Bien que ses motifs démontrent qu’il s’est penché sur le contexte de l’al. 125(1)z.12), l’agent d’appel n’avait pas besoin d’examiner toutes les dispositions connexes du Code dans son analyse. Devant notre Cour, les parties ont présenté des arguments sur la façon dont l’art. 135 — qui établit le comité et énonce ses attributions — devrait entrer en ligne de compte dans l’interprétation des obligations prévues au par. 125(1). Le paragraphe 135(1) est ainsi libellé :

135 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, l’employeur constitue, pour chaque lieu de travail placé sous son entière autorité et occupant habituellement au moins vingt employés, un comité local chargé d’examiner les questions qui concernent le lieu de travail en matière de santé et de sécurité; il en choisit et nomme les membres sous réserve de l’article 135.1.

Subsection (7) sets out the duties of the committee. Paragraph (k) mirrors the work place inspection obligation in s. 125(1)(z.12):

(7) A work place committee, in respect of the work place for which it is established,

...

(k) shall inspect each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year;

Counsel for Canada Post submitted that ss. 135(1) and 135(7)(k), when read together, make clear that the inspection obligation therein (which mirrors s. 125(1)(z.12)) applies only to the controlled work place. In response, counsel for the Union argued that s. 135(1) requires only that a committee be established for each controlled work place at which twenty or more employees are employed. The Union continued that subs. (7)(k) does not indicate that the committee, once established, has jurisdiction only over those parts of the work place that are controlled by the employer.

[52] The Appeals Officer did not refer to s. 135(1). The foregoing argument was not made before him; it was raised for the first time before the Court of Appeal by an intervener. The fact that the Appeals Officer did not refer to s. 135(1) in his analysis does not render his interpretation unreasonable. Administrative decision makers — and for that matter, judges — are not required, on their own account, to consider every aspect of the statutory context that might bear on their decision (*Vavilov*, at para. 122). In our system, the parties frame the arguments to be considered. Failure to consider a particular piece of the statutory context that does not support a decision maker's statutory interpretation analysis will not necessarily render the interpretation unreasonable. The impact of such an omission will be case-specific and will depend on whether the "omitted aspect of the analysis causes the reviewing court to lose confidence in the outcome reached" (*Vavilov*, at para. 122).

Le paragraphe (7) énonce les attributions du comité. L'alinéa k) reprend l'obligation d'inspection du lieu de travail énoncée à l'al. 125(1)z.12) :

(7) Le comité local, pour ce qui concerne le lieu de travail pour lequel il a été constitué :

...

k) inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

L'avocate de Postes Canada soutient que le par. 135(1) et l'al. 135(7)k), interprétés conjointement, indiquent clairement que l'obligation d'inspection qui y est énoncée (laquelle est le reflet de l'al. 125(1)z.12)) ne s'applique qu'aux lieux de travail placés sous l'entière autorité de l'employeur. En réponse, l'avocat du Syndicat fait valoir que le par. 135(1) ne fait qu'exiger qu'un comité soit constitué pour chaque lieu de travail sur lequel l'employeur a autorité et occupant au moins vingt employés. Le Syndicat ajoute que l'al. (7)k) n'indique pas que le comité, une fois constitué, n'a compétence qu'à l'égard des parties du lieu de travail qui relèvent de l'autorité de l'employeur.

[52] L'agent d'appel n'a pas fait état du par. 135(1). L'argument qui précède ne lui a pas été présenté; il a été soulevé pour la première fois par une partie intervenante devant la Cour d'appel. Le fait que l'agent d'appel n'ait pas mentionné le par. 135(1) dans son analyse ne rend pas son interprétation déraisonnable. Les décideurs administratifs — de même que les juges — ne sont pas tenus d'examiner, de leur propre chef, tous les aspects du contexte législatif pouvant avoir une incidence sur leur décision (*Vavilov*, par. 122). Dans notre système, les parties formulent les arguments qui seront examinés. Le fait de ne pas prendre en considération un élément particulier du contexte législatif qui n'appuie pas l'analyse d'interprétation législative du décideur ne rendra pas nécessairement l'interprétation déraisonnable. L'incidence d'une telle omission sera propre à chaque cas et dépendra de la question de savoir si « l'aspect omis de l'analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat [obtenu] » (*Vavilov*, par. 122).

[53] On my reading, not only does s. 135(1) not cause me to lose confidence in the outcome reached, this provision provides, if anything, only additional support for the Appeal Officer's interpretation of s. 125(1)(z.12). The possibility that the justification provided might have been strengthened by reference to s. 135(1) does not affect the reasonableness of his decision.

(iii) The Purpose of Section 125(1)(z.12)

[54] The purpose of Part II of the Code is provided at s. 122.1: "The purpose of this Part is to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies." A reasonable interpretation of any provision under Part II should be informed by the overarching objectives of Part II of the Code.

[55] The Appeals Officer concluded that in order to fulfil the obligation in para. (z.12), control over the work place is necessary because the purpose of the work place inspection obligation is to "permit the identification of hazards and the opportunity to fix them or to have them fixed" (para. 96). He considered the practical implications of the interpretation in light of the purpose of the provision, and agreed with the submissions of Canada Post that "it would be impractical for an employer to perform [the work place inspection] obligation in respect of structures it neither owns nor has a right to alter" (para. 97). A reviewing court must pay "[r]espectful attention to a decision maker's demonstrated expertise" when considering whether an outcome reflects a reasonable approach given the "consequences and the operational impact of the decision" (*Vavilov*, at para. 93). Here, the Appeals Officer had "dealt with and implemented most, if not all, of the employer obligations under subsection 125(1)" (para. 94), and also demonstrated this expertise through his reasons by, for example, demonstrating his familiarity with the statutory scheme and the different types of obligations it imposes on employers (para. 95; see also *Vavilov*, at para. 94). While the parties' concessions on this point are not binding on us, they do, in this case, speak to the Appeals Officer's findings on the point. The purpose of the obligation as described by the Appeals Officer appears to have been accepted

[53] Selon ma lecture, non seulement le par. 135(1) ne m'amène pas à perdre confiance dans le résultat obtenu, mais il ne fait plutôt qu'apporter un appui additionnel à l'interprétation que donne l'agent d'appel à l'al. 125(1)z.12). Que la justification fournie ait pu être renforcée par la mention du par. 135(1) n'a aucune incidence sur le caractère raisonnable de sa décision.

(iii) L'objet de l'al. 125(1)z.12)

[54] L'objet de la partie II du Code est énoncé à l'art. 122.1 : « La présente partie a pour objet de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions. » Une interprétation raisonnable de n'importe quelle disposition de la partie II devrait se fonder sur les objectifs primordiaux de la partie II du Code.

[55] L'agent d'appel conclut que, pour pouvoir s'acquitter de l'obligation prévue à l'al. z.12), il faut avoir entière autorité sur le lieu de travail puisque l'obligation d'inspecter le lieu de travail vise « à permettre le recensement de risques et à créer une possibilité d'éliminer tout risque éventuel ou de faire le nécessaire pour qu'il soit éliminé » (par. 96). Il examine les conséquences pratiques de son interprétation à la lumière de l'objet de la disposition, et souscrit aux arguments de Postes Canada selon lesquels « il ne serait pas possible pour un employeur de s'acquitter de [l'] obligation [d'inspecter le lieu de travail] relativement à des bâtiments qui ne lui appartiennent pas et qu'il n'a pas le droit de modifier » (par. 97). Une cour de révision doit accorder « [une] attention respectueuse [. . .] à l'expertise établie du décideur » lorsqu'elle examine la question de savoir si un résultat donné témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des « conséquences et des effets concrets de la décision » (*Vavilov*, par. 93). En l'espèce, l'agent d'appel a « eu à [s]e prononcer au sujet de toutes ou presque toutes les obligations conférées à l'employeur par le paragraphe 125(1), ou [à] ordonner leur mise en œuvre » (par. 94), et il a aussi démontré cette expertise par ses motifs en établissant, par exemple, sa familiarité avec le régime législatif ainsi que les différents types d'obligations qu'il impose aux employeurs (par. 95; voir aussi *Vavilov*, par. 94). Bien qu'elles ne lient pas la Cour,

by the parties before the Court of Appeal (F.C.A. reasons, at para. 18, per Near J.A.). In my view, the purpose of para. (z.12) imputed by the Appeals Officer is consistent with the broad, purposive interpretation afforded to remedial legislation.

[56] In accordance with the statutory purpose of Part II of the Code, the Appeals Officer noted that Canada Post promotes the health and safety of its employees “in all the elements of their work” through its various policies and assessment tools, even though it lacks the necessary control over the work place to fulfil the inspection obligation under s. 125(1)(z.12) (para. 100). For example, the Appeals Officer referred to the WHPP, which sets out a “detailed protocol for letter carriers and supervisors with respect to delivery hazards, including the identification, investigation, and resolution with customers” (OHSTC reasons, at para. 60). The WHPP was developed by Canada Post and the Union as a prevention program in accordance with the obligations of the Code, the Regulations and the Collective Agreement (see Code, s. 125(1)(z.03) and Regulations; see also A.R., vol. III, at p. 22).

[57] Before this Court, Canada Post submitted that the Appeals Officer’s interpretation is congruent with the scheme of the Code and does not undermine its purposes. It noted that, as an employer, it is bound by the general duty set out in s. 124: “Every employer shall ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected.” The Union argued that the interpretation of s. 125(1) given by the Appeals Officer created such limitations on the duties of the employer so as to be contrary to the statutory purpose. Further, the Union submitted that if the purposes of the obligations under s. 125 could be met by s. 124 and the creation of the WHPP, then s. 125(1) would be redundant.

[58] The Appeals Officer inferred from the text of s. 125(1) that the legislator intended the employer to be bound to the fullest extent possible: “The wording . . .

les concessions des parties sur ce point se rapportent, en l’espèce, aux conclusions de l’agent d’appel sur ce point. L’objet de l’obligation, tel que l’agent d’appel le décrit, semble avoir été accepté par les parties devant la Cour d’appel (motifs de la C.A.F., par. 18, le juge Near). À mon avis, l’objet qu’attribue l’agent d’appel à l’al. z.12) est conforme à l’interprétation large et téléologique que doit recevoir une disposition législative réparatrice.

[56] L’agent d’appel souligne que, conformément à l’objet de la partie II du Code, Postes Canada fait la promotion de la santé et la sécurité de ses employés « pour chacun des éléments de leur travail » au moyen de ses divers outils d’évaluation et politiques, même si elle n’a pas sur le lieu de travail l’autorité nécessaire pour s’acquitter de l’obligation d’inspection prévue à l’al. 125(1)z.12) (par. 100). Par exemple, l’agent d’appel fait état du PPRLT, qui décrit « un protocole détaillé pour les facteurs et les superviseurs en ce qui concerne les risques liés à la livraison, y compris le recensement de risques, les enquêtes et la résolution des problèmes des clients » (motifs du TSSTC, par. 60). Le PPRLT a été élaboré par Postes Canada et le Syndicat à titre de programme de prévention établi conformément aux obligations du Code, du Règlement et de la convention collective (voir le Code, al. 125(1)z.03) et le Règlement; voir également d.a., vol. III, p. 22).

[57] Devant notre Cour, Postes Canada soutient que l’interprétation de l’agent d’appel est compatible avec l’économie du Code et ne mine pas ses objets. Elle souligne qu’à titre d’employeur, elle est tenue à l’obligation générale énoncée à l’art. 124 : « L’employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail. » Le Syndicat prétend que l’interprétation que donne l’agent d’appel au par. 125(1) restreint tellement les obligations de l’employeur qu’elle est contraire à l’objet législatif. Il fait en outre valoir que, si les objets des obligations prévues à l’art. 125 pouvaient être réalisés au moyen de l’art. 124 et de la création du PPRLT, le par. 125(1) serait redondant.

[58] L’agent d’appel infère du libellé du par. 125(1) que le législateur a voulu que l’employeur soit lié dans toute la mesure possible : « Les mots employés

indicates to me that the legislator drafted the section in this way in order to ensure that the employer be bound to the fullest extent possible by the obligations under the Code and its Regulations” (para. 95). While we presume that the legislator does not speak in vain, in my view, an interpretation that allows for an overlapping “net” of obligations ensuring work place health and safety is appropriately broad so as to apply to the myriad of work activities and work places regulated by the Code. Where one obligation cannot be met due to the nature of the work place, employers are nonetheless bound to ensure health and safety by other measures provided for in the scheme. Accordingly, I am not persuaded by the Union’s argument that the Appeals Officer’s interpretation of the obligations under s. 125(1) renders the provision redundant, and is therefore unreasonable.

[59] An interpretation which imposed on the employer a duty it could not fulfil would do nothing to further the aim of preventing accidents and injury. While the Appeals Officer’s interpretation does limit the application of the obligations under s. 125(1), those obligations — and specifically the inspection obligation — cannot be fulfilled by an employer that does not control the work place. A different interpretation of the statute would not change that reality. As the Ontario Court of Appeal held in *Blue Mountain Resorts Ltd. v. Ontario (Ministry of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321 (cited in OHSTC reasons, at paras. 26-28, 50 and 74), while public welfare statutes are generally to be given a liberal interpretation, broad language may be given a narrower interpretation to avoid absurdity (paras. 24 and 29). Accordingly, the Appeals Officer’s interpretation did not frustrate the statutory purpose set out in s. 122.1 of the Code so as to render his decision unreasonable.

(b) *The Appeals Officer Accounted for the Submissions of the Parties and the Evidence Before Him*

[60] While a decision maker is not necessarily confined to the parties’ submissions, “[t]he principles

[. . .] m’indiquent que le législateur [a] ainsi rédigé [la disposition] afin de s’assurer que l’employeur est lié dans toute la mesure possible par les obligations découlant du Code et de son Règlement » (par. 95). Bien qu’il faille présumer que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, j’estime qu’une interprétation qui permet à un « filet » d’obligations qui se chevauchent d’assurer la santé et la sécurité au travail est suffisamment large pour s’appliquer à la multitude de tâches et de lieux de travail régis par le Code. Lorsqu’une obligation ne peut être remplie en raison de la nature du lieu de travail, l’employeur n’en demeure pas moins tenu d’assurer la santé et la sécurité par d’autres moyens prévus par le régime. Par conséquent, l’argument du Syndicat selon lequel l’interprétation que donne l’agent d’appel aux obligations prévues au par. 125(1) rend la disposition redondante, et est donc déraisonnable, ne me convainc pas.

[59] Une interprétation imposant à l’employeur une obligation dont il ne peut s’acquitter ne favoriserait aucunement la réalisation de l’objectif consistant à prévenir les accidents et les maladies. Bien que l’interprétation de l’agent d’appel restreigne effectivement l’application des obligations prévues au par. 125(1), ces obligations — et plus particulièrement celle d’inspection — ne peuvent être remplies par un employeur qui n’a pas autorité sur le lieu de travail. Une interprétation différente de la loi n’y changerait rien. Comme l’affirme la Cour d’appel de l’Ontario dans l’arrêt *Blue Mountain Resorts Ltd. c. Ontario (Minister of Labour)*, 2013 ONCA 75, 114 O.R. (3d) 321 (cité dans les motifs du TSSTC, par. 26-28, 50 et 74), si les lois relatives au bien-être public doivent généralement recevoir une interprétation large, un libellé général peut faire l’objet d’une interprétation plus étroite si l’on veut éviter d’arriver à une absurdité (par. 24 et 29). L’interprétation de l’agent d’appel ne va donc pas à l’encontre de l’objet énoncé à l’art. 122.1 du Code de manière à rendre sa décision déraisonnable.

(b) *L’agent d’appel tient compte des arguments des parties et de la preuve dont il dispose*

[60] S’il est vrai que le décideur ne doit pas nécessairement s’en tenir aux arguments des parties,

of justification and transparency require that an administrative decision maker's reasons meaningfully account for the central issues and concerns raised by the parties" (*Vavilov*, at para. 127). As always, this will vary with the circumstances of the case at hand. Here, where the Union and Canada Post made detailed submissions, the circumstances called for the Appeals Officer to address those submissions. As this Court explained in *Vavilov*, "a decision maker's failure to meaningfully grapple with key issues or central arguments raised by the parties may call into question whether the decision maker was actually alert and sensitive to the matter before it" (para. 128). The Appeals Officer contended with the submissions of the parties throughout his analysis. While he agreed with the Union on the interpretation of "work place", he ultimately accepted the submission of Canada Post that it cannot inspect parts of the work place over which it has no control.

[61] A reviewing court may conclude that a decision is unreasonable where the decision maker failed to take into account the evidence and submissions before them at first instance. The "evidentiary record and the general factual matrix" act as constraints on the reasonableness of a decision, and must be taken into account (*Vavilov*, at para. 126). However, while a reviewing court should ensure the decision under review is justified in relation to the relevant facts, deference to a decision maker includes deferring to their findings and assessment of the evidence. Reviewing courts should refrain from "reweighing and reassessing the evidence considered by the decision maker" (*Canadian Human Rights Commission*, at para. 55, citing *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 64; see also *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paras. 41-42, cited in *Vavilov*, at para. 125).

[62] Over the course of the five-day hearing, the Appeals Officer heard evidence specific to the dispute before him, including evidence of: the time per

« [I]es principes de la justification et de la transparence exigent que les motifs du décideur administratif tiennent valablement compte des questions et préoccupations centrales soulevées par les parties » (*Vavilov*, par. 127). Comme toujours, cela variera selon les circonstances de l'affaire en cause. Dans la présente affaire, où le Syndicat et Postes Canada ont présenté des arguments détaillés, les circonstances commandaient que l'agent d'appel se penche sur ces arguments. Comme l'explique la Cour dans l'arrêt *Vavilov*, « le fait qu'un décideur n'ait pas réussi à s'attaquer de façon significative aux questions clés ou aux arguments principaux formulés par les parties permet de se demander s'il était effectivement attentif et sensible à la question qui lui était soumise » (par. 128). L'agent d'appel s'est attaqué aux arguments des parties tout au long de son analyse. Bien qu'il ait souscrit à l'interprétation qu'a donnée le Syndicat à l'expression « lieu de travail », il a finalement accepté l'argument de Postes Canada selon lequel elle ne peut inspecter certaines parties du lieu de travail ne relevant pas de son autorité.

[61] La cour de révision peut conclure qu'une décision est déraisonnable si le décideur n'a pas tenu compte de la preuve et des arguments qui lui ont été présentés en première instance. La « preuve versée au dossier et la trame factuelle générale » constituent des contraintes à l'égard du caractère raisonnable de la décision, et il faut en tenir compte (*Vavilov*, par. 126). Toutefois, bien que la cour de révision doive s'assurer que la décision faisant l'objet du contrôle est justifiée au regard des faits pertinents, la déférence envers un décideur inclut une déférence à l'égard de ses conclusions et de son appréciation de la preuve. Les cours de révision devraient éviter « de soupeser et d'apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur » (*Commission canadienne des droits de la personne*, par. 55, citant *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 64; voir également *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 41-42, cité dans *Vavilov*, par. 125).

[62] Au cours de l'audience qui a duré cinq jours, l'agent d'appel a entendu une preuve propre au différend dont il était saisi, preuve concernant notamment :

day that a letter carrier generally spends delivering mail; the time values associated with delivery at each point of call according to the “letter carrier route measurement system”; the time it takes to perform a “work place audit” by Committee members; and prior route audits conducted in accordance with the WHPP to locate and correct hazards. The Appeals Officer noted statistics provided at the hearing by the HSO relating to the activities of letter carriers and the ground they cover in carrying out their work activities. He also considered examples of Canada Post’s occupational health and safety policies and programs described above, which were referred to by the parties.

[63] The Appeals Officer’s decision responded to the issue before him, and took into account the detailed submissions of both parties. There is no indication that he failed to consider the evidence presented at the hearing, or that he based his decision on a misapprehension of the evidence, thereby rendering his decision unreasonable.

[64] Decision makers, simply by reciting evidence and submissions made to them, do not thereby immunize their reasons from challenge on the basis that they have failed to have regard to something that is relevant and significant. Recitation is not justification, or as the reasons in *Vavilov* state, at para. 102:

Reasons that “simply repeat statutory language, summarize arguments made, and then state a peremptory conclusion” will rarely assist a reviewing court in understanding the rationale underlying a decision and “are no substitute for statements of fact, analysis, inference and judgment”: R. A. Macdonald and D. Lametti, “Reasons for Decision in Administrative Law” (1990), 3 *C.J.A.L.P.* 123, at p. 139; see also *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 750, 27 Imm. L.R. (4th) 151, at paras. 57-59.

Further, depending on the circumstances of the case, a detailed statement of evidence and submissions may not be needed. That said, in *this* case, the Appeals

le nombre d’heures par jour qu’un facteur consacre généralement à la livraison du courrier, les durées associées à la livraison à chaque point de remise selon le « système de mesure des itinéraires de facteurs », le temps qu’il faut aux membres du Comité pour effectuer une « vérification de lieu de travail », et les vérifications d’itinéraires antérieures visant à repérer et à écarter les risques effectuées en conformité avec le PPRLT. L’agent d’appel fait état de certaines statistiques fournies à l’audience par l’agente de SST relativement aux tâches des facteurs et au trajet qu’ils parcourent dans l’exécution de leurs tâches. Il examine également des exemples de politiques et de programmes en matière de santé et de sécurité au travail de Postes Canada mentionnés ci-dessus, que les parties ont invoqués.

[63] Dans sa décision, l’agent d’appel répond à la question qui lui a été soumise et tient compte des arguments détaillés des deux parties. Rien n’indique qu’il n’a pas pris en considération la preuve présentée à l’audience ou qu’il a fondé sa décision sur une interprétation erronée de la preuve, rendant ainsi sa décision déraisonnable.

[64] Les décideurs qui se contentent d’exposer la preuve et les arguments qui leur sont présentés n’immunisent pas ainsi leurs motifs contre une contestation fondée sur le fait qu’ils n’ont pas pris en compte un élément pertinent et important. Une énumération n’équivaut pas à une justification, ou comme l’indiquent les motifs exposés dans l’arrêt *Vavilov*, par. 102 :

Les motifs qui « ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire » permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision, et [TRADUCTION] « ne sauraient tenir lieu d’exposé de faits, d’analyse, d’inférences ou de jugement » : R. A. Macdonald et D. Lametti, « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123, p. 139; voir également *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2014 CF 750, par. 57-59.

De plus, selon les circonstances de l’affaire, il se peut qu’un énoncé détaillé de la preuve et des arguments ne soit pas nécessaire. Cela dit, dans *la présente*

Officer made more clear and complete the basis for his decision by the thoroughness with which he reviewed the evidence and the submissions.

VI. Conclusion

[65] Before the Appeals Officer, it was undisputed that Canada Post does not have physical control over individual points of call or lines of route, and that many of the points of call are private property. The Appeals Officer further found that Canada Post cannot alter nor fix the locations in the event of a hazard. The Appeals Officer applied his interpretation of the provision to these facts and concluded the obligation to inspect the work place “is one that can only apply to an employer who has control over the physical work place. [Therefore,] subsection 125(1)(z.12) does not apply to any place where a letter carrier is engaged in work outside of the physical building [in Burlington]” (para. 99).

[66] The Appeals Officer’s conclusions followed from a clear line of reasoning. With due regard to the submissions before him, he interpreted s. 125(1)(z.12) using well-established principles of statutory interpretation. The interpretation he arrived at is harmonious with the text, context and purpose of the provision and aligns with past decisions of the OHSTC. He applied his interpretation to the facts of the case and justified his conclusion.

[67] I agree with Near J.A. that the Appeals Officer’s decision was reasonable. I would therefore allow the appeal with costs throughout and restore the Appeals Officer’s order rescinding the contravention of s. 125(1)(z.12) as directed by the HSO.

The reasons of Abella and Martin JJ. were delivered by

[68] ABELLA J. (dissenting) — The issue in this appeal is whether the safety inspection obligation in the

affaire, la rigueur avec laquelle l’agent d’appel a examiné la preuve et les arguments a permis à celui-ci d’établir d’une manière plus claire et complète le fondement de sa décision.

VI. Conclusion

[65] Devant l’agent d’appel, personne n’a contesté que Postes Canada n’a pas autorité, d’un point de vue physique, sur les différents points de remise ni sur les différents parcours correspondant aux itinéraires, et que de nombreux points de remise sont des propriétés privées. L’agent d’appel a en outre conclu que Postes Canada ne peut pas modifier ni réparer les lieux si un risque se matérialise. L’agent d’appel a appliqué son interprétation de la disposition aux faits de l’espèce et conclu que l’obligation d’inspecter le lieu de travail « peut seulement s’appliquer à un employeur qui a autorité sur le lieu de travail physique. [Par conséquent,] l’alinéa 125(1)z.12 ne s’applique pas à tout endroit où un facteur accomplit son travail à l’extérieur du bâtiment physique situé [. . .] à Burlington » (par. 99).

[66] Les conclusions de l’agent d’appel découlent d’un raisonnement clair. En tenant dûment compte des arguments qui lui ont été présentés, il interprète l’al. 125(1)z.12 en recourant à des principes d’interprétation des lois bien établis. L’interprétation à laquelle il en arrive s’harmonise avec le libellé, le contexte et l’objet de la disposition et est conforme aux décisions antérieures du TSSTC. Il applique son interprétation aux faits de l’espèce et justifie sa conclusion.

[67] Je conviens avec le juge Near de la Cour d’appel que la décision de l’agent d’appel est raisonnable. Je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens devant la Cour et les juridictions inférieures, et de rétablir l’ordonnance de l’agent d’appel annulant la contravention à l’al. 125(1)z.12 citée dans l’instruction donnée par l’agente de SST.

Version française des motifs des juges Abella et Martin rendus par

[68] LA JUGE ABELLA (dissidente) — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si l’obligation

Canada Labour Code applies to the mail routes where Canada Post's letter-carriers spend three-quarters of their time.

[69] On August 28, 2012, a representative of the Canadian Union of Postal Workers who was on the Local Joint Health and Safety Committee at the Canada Post office in Burlington, Ontario, filed a formal complaint against Canada Post because it had prevented the Committee from inspecting local mail routes for hazards:

[We] ha[ve] been told that when doing building inspections we are only to inspect part of our work place[.] Postal workers spend 2 hours in the building, but then 6 hours outdoors. [We want] to inspect not only in the building but also letter carrier routes for hazards — and CPC [Canada Post Corporation] said no[.]

[70] The Health and Safety Officer who received the complaint issued the following Direction on September 21, 2012, requiring Canada Post to allow the Committee to carry out safety inspections on mail routes:

The employer has failed to ensure that the work place health and safety committee inspects each month all or part of the workplace, such that every part of the work place is inspected at least once per year. The work place health and safety committee's current inspection activity is restricted to the building located at 688 Brant St, Burlington, Ontario.

[71] Canada Post appealed to the Occupational Health and Safety Tribunal Canada. The Appeals Officer found that the safety inspection duty in s. 125(1)(z.12) of the *Labour Code* requires Canada Post to inspect only those workplaces within its physical control. Since Canada Post only controls the Burlington depot station, not the mail routes, the inspection obligation did not apply.

[72] The Federal Court upheld the Appeals Officer's decision. On appeal, a majority in the Federal

relative à l'inspection de sécurité prévue au *Code canadien du travail* s'applique aux itinéraires postaux où les facteurs et factrices de Postes Canada passent les trois quarts de leur temps.

[69] Le 28 août 2012, une représentante du Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes qui siégeait au Comité local mixte de santé et de sécurité au bureau de Postes Canada situé à Burlington (Ontario) a déposé une plainte officielle contre Postes Canada parce que celle-ci avait empêché le Comité d'inspecter les itinéraires postaux locaux aux fins du recensement de risques :

[TRADUCTION] On nous a dit que, lorsque nous effectuons des inspections d'immeuble, nous ne devons inspecter qu'une partie de notre lieu de travail[.] Les travailleurs et travailleuses des postes passent 2 heures dans l'immeuble, mais 6 heures à l'extérieur[.] [Nous voulons] inspecter non seulement l'immeuble, mais aussi les itinéraires des facteurs et factrices, aux fins du recensement des risques — et la SCP [Société canadienne des postes] a dit non[.]

[70] Le 21 septembre 2012, l'agente de santé et de sécurité ayant reçu la plainte a donné l'instruction suivante, enjoignant à Postes Canada de permettre au Comité d'effectuer des inspections de sécurité sur les itinéraires postaux :

[TRADUCTION] L'employeur a omis de veiller à ce que le comité local de santé et de sécurité inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que chaque partie du lieu de travail soit inspectée au complet au moins une fois par année. L'activité d'inspection actuelle du lieu de travail par le comité local de santé et de sécurité est limitée à l'immeuble situé au 688, rue Brant, Burlington, Ontario.

[71] Postes Canada a interjeté appel au Tribunal de santé et sécurité au travail Canada. L'agent d'appel a conclu que l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12) du *Code du travail* oblige Postes Canada à inspecter seulement les lieux de travail relevant de son autorité d'un point de vue physique. Comme Postes Canada n'a autorité que sur le dépôt de Burlington, et non sur les itinéraires postaux, l'obligation d'inspection ne s'appliquait pas.

[72] La Cour fédérale a confirmé la décision de l'agent d'appel. En appel, les juges majoritaires de

Court of Appeal overturned the Appeals Officer's decision and reinstated the Direction of the Health and Safety Officer.

[73] I agree with the majority in the Federal Court of Appeal. In my view, the Appeals Officer's conclusion was unreasonable and inconsistent with the purpose and text of the safety inspection provision.

Analysis

[74] There is no dispute between the parties about the applicable standard of review or principles of statutory interpretation. The dispute is over how they should apply to the statutory provision at issue in this case, which states:

125 (1) Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer, to the extent that the employer controls the activity,

...

(z. 12) ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year;

[75] In particular, the dispute revolves around whether it was reasonable for the Appeals Officer to conclude that the safety inspection duty found in s. 125(1)(z.12) requires employers to inspect only those parts of the workplace that they physically control.

[76] Section 125(1)(z.12) is found in Part II of the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2, and is part of an extensive web of employer responsibilities designed "to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment" (s. 122.1; see also *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 273, [2016] 3 F.C.R. 33, at para. 17). These responsibilities flow from a general obligation

la Cour d'appel fédérale ont infirmé la décision de l'agent d'appel et rétabli l'instruction de l'agent de santé et de sécurité.

[73] Je suis d'accord avec les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale. À mon avis, la conclusion de l'agent d'appel était déraisonnable et incompatible avec l'objet et le libellé de la disposition relative à l'inspection de sécurité.

Analyse

[74] Les parties ne contestent pas la norme de contrôle ni les principes d'interprétation législative applicables. Le litige porte sur la façon dont ceux-ci devraient s'appliquer à la disposition législative en cause en l'espèce, laquelle est ainsi libellée :

125 (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève :

...

z. 12) de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année;

[75] Le litige concerne plus particulièrement la question de savoir s'il était raisonnable pour l'agent d'appel de conclure que l'obligation relative à l'inspection de sécurité prévue à l'al. 125(1)z.12 oblige l'employeur à inspecter seulement les parties du lieu de travail sur lesquelles il a physiquement autorité.

[76] L'alinéa 125(1)z.12 figure dans la partie II du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, c. L-2, et fait partie d'un vaste ensemble de responsabilités de l'employeur visant à « prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi » (art. 122.1; voir aussi *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 273, [2016] 3 R.C.F. 33, par. 17). Ces responsabilités découlent de l'obligation générale

placed on employers under s. 124 to ensure workplace safety:

General duty of employer

124 Every employer shall ensure that the health and safety at work of every person employed by the employer is protected.

[77] Section 125 gives substance to this overriding obligation (*Public Service Alliance of Canada*, at para. 17; *Atomic Energy of Canada Ltd.*, 2013 OHSTC 21, at para. 58 (CanLII)). It places 45 specific duties on employers, including the safety inspection provision at issue in this appeal. All of these duties are introduced by language stipulating that they apply in all *workplaces* controlled by employers *and* to all employer-controlled *work activities* carried out by employees (*Aviation General Partner Inc. v. Jainudeen*, 2013 OHSTC 32, at para. 62 (CanLII); *Laroché v. Canada Border Services Agency*, 2010 OHSTC 12, at paras. 121-22 (CanLII); *Canada (Public Works and Government Services) (Re)*, 2009 LNOHSTC 35 (QL), at para. 68; *Morrison v. Canada Post Corp.*, 2009 LNOHSTC 32 (QL), at para. 226):

Specific duties of employer

125 (1) Without restricting the generality of section 124, every employer shall, in respect of *every work place controlled by the employer and, in respect of every work activity carried out by an employee in a work place that is not controlled by the employer*, to the extent that the employer controls the activity

[78] This is an unambiguous dual legislative direction to employers that their safety obligations — including the inspection duty — apply both to *workplaces* they control *and*, if they do not control the actual workplace, to every *work activity* that they do control to the extent of that control. Nothing in the text of s. 125(1) limits an employer's inspection duty to workplaces under its physical control. The Appeals Officer's interpretation effectively ignores the second part of s. 125(1), which simultaneously

d'assurer la sécurité au travail que l'art. 124 impose à l'employeur :

Obligation générale

124 L'employeur veille à la protection de ses employés en matière de santé et de sécurité au travail.

[77] L'article 125 donne corps à cette obligation primordiale (*Alliance de la Fonction publique du Canada*, par. 17; *Énergie atomique du Canada ltée*, 2013 TSSTC 21, par. 58 (CanLII)). Il impose à l'employeur 45 obligations spécifiques, dont celle relative à l'inspection de sécurité prévue par la disposition en cause dans le présent pourvoi. Toutes ces obligations sont introduites par un libellé indiquant qu'elles s'appliquent à tous les *lieux de travail* placés sous l'entière autorité de l'employeur *et* à toutes les *tâches* accomplies par un employé ou une employée qui relèvent de l'autorité de l'employeur (*Aviation General Partner Inc. c. Jainudeen*, 2013 TSSTC 32, par. 62 (CanLII); *Laroché c. Agence des services frontaliers du Canada*, 2010 TSSTC 12, par. 121-122 (CanLII); *Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (Re)*, 2009 LNTSSTC 35 (QL), par. 68; *Morrison c. Société canadienne des postes*, 2009 LNTSSTC 32 (QL), par. 226) :

Obligations spécifiques

125 (1) Dans le cadre de l'obligation générale définie à l'article 124, l'employeur est tenu, en ce qui concerne *tout lieu de travail placé sous son entière autorité ainsi que toute tâche accomplie par un employé dans un lieu de travail ne relevant pas de son autorité*, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève

[78] Il s'agit d'une double directive législative non équivoque aux employeurs selon laquelle leurs obligations en matière de sécurité — y compris l'obligation d'inspection — s'appliquent à la fois aux *lieux de travail* placés sous leur entière autorité *et*, si le lieu de travail ne relève pas de leur autorité, à toute *tâche* qui y est accomplie, dans la mesure où cette tâche, elle, en relève. Rien dans le libellé du par. 125(1) ne limite l'obligation d'inspection de l'employeur aux lieux de travail sur lesquels

imposes the inspection duty on employers for work activities in workplaces they do *not* control. I agree with Nadon J.A. that in so restricting the scope of s. 125(1)(z.12), the Appeals Officer “redrafted the provision”.

[79] On a plain reading of s. 125(1)(z.12), if Canada Post controls the activities of its letter-carriers, it is bound by the inspection duty. The Appeals Officer acknowledged that Canada Post has extensive and strict control over mail delivery by letter-carriers. As he noted, it sets their routes down to minute details and dictates the manner of the mail delivery, “right down to the way they hold their satchels and how they walk the routes”. This not only shows that Canada Post controls the “work activity” of letter-carriers, it shows that the control is stringent. This brings Canada Post’s work arrangements with its letter-carriers squarely within the language of s. 125(1).

[80] This interpretation is also the only one that is true to the purpose of s. 125(1) in general and the safety inspection provision in particular (*Ontario (Ministry of Labour) v. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1, at para. 31). Section 125(1) aims to protect workers from safety hazards — a purpose that is undermined if the safety inspection duty, a core protection within s. 125(1), is confined to workplaces under an employer’s physical control. In drafting s. 125(1), Parliament clearly anticipated that not all employees work under the same physical conditions, or in workplaces their employers physically control. By drafting s. 125(1) to cover workplaces within *and* outside an employer’s physical control, Parliament sought to protect the thousands of employees working outside an employer-owned location. The beauty of s. 125(1) is that all employees are afforded the same quality of safety protection wherever they

il a autorité d’un point de vue physique. L’interprétation de l’agent d’appel ne tient dans les faits aucun compte de la seconde partie du par. 125(1), qui impose simultanément l’obligation d’inspection à l’employeur à l’égard des tâches accomplies dans les lieux de travail ne relevant *pas* de son autorité. Je conviens avec le juge Nadon de la Cour d’appel qu’en restreignant ainsi la portée de l’al. 125(1)z.12), l’agent d’appel « a réécrit la disposition en cause ».

[79] Suivant le sens ordinaire de l’al. 125(1)z.12), si Postes Canada a autorité sur les tâches accomplies par ses facteurs et factrices, elle est tenue à l’obligation d’inspection. L’agent d’appel a reconnu que Postes Canada exerce une autorité considérable et stricte sur la livraison du courrier par les facteurs et factrices. Comme il l’a souligné, elle établit leurs itinéraires dans le menu détail et dicte la manière de livrer le courrier, « jusqu’à et y compris la façon dont ils tiennent leur sacoche et parcourent leur itinéraire ». Cela démontre non seulement que Postes Canada exerce une autorité sur la « tâche accomplie » par les facteurs et factrices, mais aussi que l’autorité exercée est rigoureuse. Il s’ensuit que les arrangements de travail avec les facteurs et factrices de Postes Canada tombent clairement sous le coup du par. 125(1).

[80] Cette interprétation est également la seule qui soit conforme à l’objet du par. 125(1) en général et de la disposition relative à l’inspection de sécurité en particulier (*Ontario (Ministry of Labour) c. United Independent Operators Ltd.*, 2011 ONCA 33, 104 O.R. (3d) 1, par. 31). Le paragraphe 125(1) vise à protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité — un objectif qui est sapé si l’obligation relative à l’inspection de sécurité, une protection fondamentale prévue au par. 125(1), se limite aux lieux de travail sur lesquels l’employeur a autorité d’un point de vue physique. Lorsqu’il a rédigé le par. 125(1), le Parlement a clairement prévu que les employés et employées ne travaillent pas tous dans les mêmes conditions matérielles ou dans des lieux de travail sur lesquels l’employeur a physiquement autorité. En rédigeant cette disposition de manière à ce qu’elle vise les lieux de travail relevant *et* ne relevant pas de l’autorité de l’employeur d’un

work, so long as their work is controlled by their employer.

[81] The inspection duty is an obvious fit with the protective purpose of s. 125(1), and is essential to the preventive approach to workplace hazards adopted in Part II of the *Labour Code*. Section 122.1 states that the purpose of Part II of the *Code* is “to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies”. The following section, 122.2, explains that: “Preventive measures should consist first of the elimination of hazards, then the reduction of hazards and finally, the provision of personal protective equipment, clothing, devices or materials, all with the goal of ensuring the health and safety of employees.”

[82] These provisions highlight Parliament’s implementation of a preventive approach to workplace safety, an approach clearly expressed through the safety inspection duty. Safety inspections exist to proactively identify hazards *before* workers are exposed to them, and ensure that they will either be fixed or avoided. And as the intervenor Workers’ Health and Safety Legal Clinic submitted, proactive safety inspections are especially important for non-unionized workers, who may have limited negotiating leverage to encourage inspection through individual requests to employers (*Machtinger v. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 S.C.R. 986, at pp. 1002-3).

[83] It bears remembering that the inspection duty was a crucial part of the package of workplace safety reforms introduced in 1995 in response to the 1992 Westray Mine tragedy in Nova Scotia in which 26 miners were killed. The subsequent public inquiry

point de vue physique, le législateur fédéral a voulu protéger les milliers d’employés et employées qui travaillent en dehors d’un lieu appartenant à l’employeur. Ce qui fait la beauté du par. 125(1), c’est que tous les employés et employées se voient accorder la même qualité de protection en matière de sécurité, peu importe l’endroit où ils travaillent, pourvu que la tâche qu’ils accomplissent relève de l’autorité de leur employeur.

[81] L’obligation d’inspection est en parfaite adéquation avec l’objectif de protection du par. 125(1) et constitue un élément essentiel de l’approche préventive relative aux risques en milieu de travail adoptée dans la partie II du *Code du travail*. L’article 122.1 prévoit que la partie II du *Code* a pour objet « de prévenir les accidents et les maladies liés à l’occupation d’un emploi régi par ses dispositions ». La disposition suivante, l’art. 122.2, explique que « [1]a prévention devrait consister avant tout dans l’élimination des risques, puis dans leur réduction, et enfin dans la fourniture de matériel, d’équipement, de dispositifs ou de vêtements de protection, en vue d’assurer la santé et la sécurité des employés. »

[82] Ces dispositions mettent en relief l’approche préventive en matière de sécurité au travail mise en œuvre par le législateur, une approche clairement exprimée par l’obligation relative à l’inspection de sécurité. Les inspections de sécurité visent à assurer le recensement proactif des risques *avant* que les travailleurs et travailleuses n’y soient exposés, et à faire en sorte que ces risques soient supprimés ou évités. De plus, comme l’a affirmé l’intervenante Worker’s Health and Safety Legal Clinic, les inspections de sécurité proactives sont particulièrement importantes pour les travailleurs et travailleuses non syndiqués, qui peuvent avoir un pouvoir de négociation limité pour favoriser l’inspection au moyen de demandes individuelles faites à l’employeur (*Machtinger c. HOJ Industries Ltd.*, [1992] 1 R.C.S. 986, p. 1002-1003).

[83] Il importe de se rappeler que l’obligation d’inspection était une composante cruciale de l’ensemble des réformes en matière de sécurité au travail mis en place en 1995 en réponse à la tragédie de la mine Westray survenue en 1992, en Nouvelle-Écosse, ayant

identified poor inspection procedures as a key cause of the tragedy. As Justice K. Peter Richard wrote, “[m]anagement failed, the inspectorate failed, and the mine blew up” (*The Westray Story: A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry* (Nova Scotia, 1997), at p. 606 (Justice K. Peter Richard, Commissioner)). The widespread anger and pressure on government following the mine explosion led to the review of the occupational health and safety provisions of labour legislation both provincially and federally.

[84] Among the proposals emerging from the Westray Inquiry was the recommendation that there be regular workplace inspections by joint health and safety committees (Eric Tucker, “Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000” (2003), 58 *I.R.* 395, at p. 413). These recommendations were enacted in 2000 through amendments to Part II of the *Labour Code*.

[85] The inspection obligation was introduced in s. 125(1)(z.12). As the Parliamentary Secretary to the then-Minister of Labour explained, the purpose of Part II of the *Code* was to “protect workers” by “moderniz[ing]” the *Code*’s approach to health and safety regulations and by improving employees’ knowledge about hazards in their workplaces:

The resulting amendments were formulated, first, to ensure that Part II continues to do what it is supposed to do, namely, protect workers; second, to align Part II with occupational health and safety regulations in other jurisdictions; and third, to modernize the Part II approach to occupational health and safety regulations.

...

Part II of the code . . . establishes three basic employee rights in the health and safety area: *the right to know about hazards in the workplace and ways of dealing with*

coûté la vie à 26 mineurs. L’enquête publique qui a suivi a permis d’établir que la piètre qualité des procédures d’inspection constituait une cause déterminante de la tragédie. Comme l’a écrit le juge K. Peter Richard, [TRADUCTION] « [I]a direction a manqué à son devoir, le service d’inspection a manqué à son devoir et la mine a explosé » (*The Westray Story : A Predictable Path to Disaster — Report of the Westray Mine Public Inquiry* (Nouvelle-Écosse, 1997), p. 606 (le juge K. Peter Richard, commissaire)). La colère généralisée et les pressions exercées sur le gouvernement à la suite de l’explosion de la mine ont donné lieu à l’examen des dispositions législatives sur la santé et la sécurité au travail tant au provincial qu’au fédéral.

[84] Parmi les propositions s’étant dégagées de l’enquête de Westray, il y avait la recommandation voulant que des inspections régulières du lieu de travail soient effectuées par des comités mixtes de santé et de sécurité (Eric Tucker, « Diverging Trends in Worker Health and Safety Protection and Participation in Canada, 1985-2000 » (2003), 58 *R.I.* 395, p. 413). Ces recommandations ont été adoptées en 2000 par des modifications apportées à la partie II du *Code du travail*.

[85] L’obligation d’inspection a été introduite à l’al. 125(1)z.12). Comme l’a expliqué la secrétaire parlementaire de la ministre du Travail de l’époque, la partie II du *Code* visait à « protéger les travailleurs » en « modernis[ant] » la façon dont le *Code* aborde la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail et en faisant en sorte que les employés et employées connaissent mieux les risques dans leurs lieux de travail :

On a formulé des modifications tout d’abord pour s’assurer que la partie II continue de faire ce qu’elle est censée faire, c’est-à-dire protéger les travailleurs, ensuite pour aligner la partie II sur les règlements en matière de santé et de sécurité au travail sur d’autres territoires et enfin, pour moderniser la façon dont la partie II aborde la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

...

La partie II du code [. . .] établit trois droits fondamentaux des employés en matière de santé et de sécurité, soit *le droit de connaître les dangers en milieu de travail et les*

them, the right to participate in correcting those workplace hazards, and the right to refuse work which the employee believes to be dangerous or unhealthy. [Emphasis added.]

(*House of Commons Debates*, vol. 136, No. 71, 2nd Sess., 36th Parl., March 24, 2000, at p. 5207 (Mrs. Judi Longfield))

[86] The government also emphasized the need for greater worker participation in identifying workplace hazards:

Overwhelmingly, the parties agreed that the existing code has worked well and that it could form a basis and a foundation for the new and improved system. In particular, the parties agreed that the time had come for a new approach to the regulation of workplace health and safety. This agreement is reflected in Bill C-12, which is based on the philosophy that the proper role of the Government of Canada is to *empower* workers and employers to *assume responsibility for the regulation of their own workplace*.

... Workers and employers should be given the *power and discretion to identify and resolve new and emerging health and safety hazards*. [Emphasis added.]

(*Debates*, at pp. 5207-8)

[87] Safety inspections were highlighted as the first of five “important and necessary” features of the new legislation, ensuring that workplace health and safety issues could be resolved pre-emptively. As the Parliamentary Secretary explained:

Five features of the bill seem to be particularly important and necessary. First, as a result of this bill, local health and safety committees will be mandated to conduct regular workplace inspections and will be given increased powers in dealing with complaints. This will *permit the parties to identify and solve problems swiftly* as they arise. This will be done with government guidance and it *will enhance the role of the health and safety committees*. [Emphasis added.]

(*Debates*, at p. 5208)

façons d’y faire face; le droit de participer aux corrections nécessaires pour supprimer ces dangers; le droit de refuser un travail que l’employé croit être dangereux pour sa sécurité ou sa santé. [Italique ajouté.]

(*Débats de la Chambre des communes*, vol. 136, n° 71, 2^e sess., 36^e lég., 24 mars 2000, p. 5207 (M^{me} Judi Longfield))

[86] Le gouvernement a également insisté sur la nécessité d’assurer une plus grande participation des travailleurs et travailleuses au recensement des risques en milieu de travail :

Les parties ont globalement reconnu que le code existant avait donné de bons résultats et qu’il pourrait servir de base à l’élaboration du nouveau système amélioré. Elles ont reconnu par ailleurs que le temps était venu d’adopter une nouvelle approche à l’égard de la réglementation de la santé et de la sécurité au travail. Cet accord se reflète dans le projet de loi C-12, qui est fondé sur l’idée que le rôle du gouvernement du Canada devrait être d’*habiliter* les employeurs et les travailleurs à *assumer la responsabilité de la réglementation de leurs lieux de travail*.

... Les employeurs et les travailleurs devraient avoir le *pouvoir de cerner les nouveaux risques liés à la santé et à la sécurité, et d’y remédier*. [Italique ajouté.]

(*Débats*, p. 5207-5208)

[87] Les inspections de sécurité ont été décrites comme constituant le premier de cinq éléments « importants et nécessaires » de la nouvelle loi, faisant en sorte que les questions de santé et de sécurité au travail puissent être réglées à titre préventif. Comme l’a expliqué la secrétaire parlementaire :

Cinq éléments du projet de loi semblent particulièrement importants et nécessaires. Premièrement, grâce à ce projet de loi, les comités locaux de santé et de sécurité seront chargés de mener régulièrement des inspections sur les lieux de travail et leurs pouvoirs seront accrues en ce qui concerne les plaintes. Cette mesure *permettra aux parties de cerner et de régler les problèmes* à mesure qu’ils surgiront. Tout cela se déroulera conformément aux directives gouvernementales et *rehaussera le rôle des comités de la santé et de la sécurité*. [Italique ajouté.]

(*Débats*, p. 5208)

[88] Safety inspections were therefore a central methodology by which Parliament intended to broaden preventive health and safety protections for workers. The intent of Parliament was to empower and enable the identification of danger to prevent accidents before they occurred. It makes little sense that Parliament, having expressly chosen under s. 125(1) to extend safety protections to activities in workplaces *outside* an employer's control, would have intended that a core part of those protections — the safety inspection duty — be exempt from that extension.

[89] The preventive purpose of the inspection obligation further reinforces that it was not meant to apply only to workplaces under an employer's physical control. As the Appeals Officer acknowledged, the inspection obligation allows workplace safety committees to “identif[y] and] . . . fix [hazards] or to have them fixed”. These purposes are no less crucial for employees who work in locations which are not under an employer's physical control, such as those who work outdoors or whose employment involves regular travel. I agree with the Canadian Union of Postal Workers that by restricting inspections to locations where the employer exercises property rights, the Appeals Officer's decision risks leaving workplace health and safety committees unable to proactively identify and address the hazards that may arise in the areas where letter-carriers work. This makes pre-emptive safety protections, which were intended for all employees, unavailable for those whose employment is not confined to a particular physical location.

[90] Finally, a narrowing of the inspection duty is inconsistent with the expansive definitions of “workplace” found in the Appeals Officer's own reasons and in many provincial health and safety statutes.

[88] Les inspections de sécurité constituaient donc une méthode d'importance centrale par laquelle le législateur entendait étendre les protections en matière de santé et de sécurité de nature préventive offertes aux travailleurs et travailleuses. L'intention du législateur était de permettre la détection du danger afin de prévenir les accidents avant qu'ils ne se produisent. Il n'est guère logique que le législateur, ayant expressément choisi au par. 125(1) d'étendre les protections en matière de sécurité aux tâches accomplies dans les lieux de travail *ne relevant pas* de l'autorité de l'employeur, ait voulu qu'une composante essentielle de ces protections — l'obligation relative à l'inspection de sécurité — soit soustraite à cette extension.

[89] L'objectif de prévention de l'obligation d'inspection renforce davantage la thèse selon laquelle cette obligation n'était pas censée s'appliquer seulement aux lieux de travail sur lesquels l'employeur a autorité d'un point de vue physique. Comme l'a reconnu l'agent d'appel, l'obligation d'inspection permet aux comités locaux de sécurité de « recense[r] [et d'éliminer] [les] risque[s] [. . .] ou de faire le nécessaire pour qu'il[s] soi[ent] éliminé[s] ». Ces objectifs ne sont pas moins cruciaux pour les employés et employées qui travaillent dans des lieux sur lesquels l'employeur n'a pas autorité d'un point de vue physique, comme ceux qui travaillent dehors ou qui voyagent régulièrement dans le cadre de leur emploi. Je conviens avec le Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes qu'en limitant les inspections aux lieux où l'employeur exerce des droits de propriété, la décision de l'agent d'appel risque de faire en sorte que les comités locaux de santé et de sécurité soient incapables de recenser et de contrer de façon proactive les risques susceptibles de survenir aux endroits où les facteurs et factrices travaillent. Cela empêche ceux dont l'emploi ne se confine pas à un lieu physique particulier de bénéficier des protections en matière de sécurité de nature préventive qui étaient censées s'appliquer à tous les employés et employées.

[90] Enfin, le fait de limiter l'obligation d'inspection est incompatible avec les définitions larges de l'expression « lieu de travail » figurant dans les propres motifs de l'agent d'appel et dans de

Ontario’s legislation, for example, defines a “workplace” as “any land, premises, location or thing at, upon, in or near which a worker works” (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.O. 1990, c. O.1, s. 1(1)). Alberta’s *Occupational Health and Safety Act* defines “work site” as a location where a worker “is, or is likely to be, engaged in any occupation” (S.A. 2017, c. O-2.1, s. 1(bbb)). Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, and Saskatchewan all have similarly expansive wording (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, s. 2(n); *Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, s. 1(y); *The Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, s. 3-1(1)(hh)). The unifying feature of all these statutes is a functional, purposive definition of a “workplace” that centers on where the worker performs his or her employment, not on whether the employer controls the physical premises.

[91] This brings us back to s. 125(1)(z.12). The employer has a duty to

ensure that the work place committee or the health and safety representative inspects each month all or part of the work place, so that every part of the work place is inspected at least once each year[.]

[92] This language should not be interpreted in isolation to shrink an employer’s duty to protect workers from safety hazards; it should be read as part of s. 125(1), which expressly imposes the duty in connection with any work activity “to the extent that the employer controls the *activity*”. This means that safety inspections should be done in a way that protects employee safety as much as possible in the circumstances, not in a way that deprives whole categories of workers — those who work outside a physical building — from protection.

nombreuses lois provinciales sur la santé et la sécurité. La loi de l’Ontario, par exemple, définit le « lieu de travail » comme un « [b]ien-fonds, local ou endroit où le travailleur est employé ou près duquel il travaille ou objet sur lequel ou près duquel il travaille » (*Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, c. O.1, par. 1(1)). L’*Occupational Health and Safety Act* de l’Alberta définit l’expression « *work site* » (lieu de travail) comme un endroit où le travailleur ou la travailleuse [TRADUCTION] « exerce, ou est susceptible d’exercer, un emploi » (S.A. 2017, c. O-2.1, al. 1(bbb)). Les lois des provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de l’Île-du-Prince-Édouard et de la Saskatchewan ont toutes un libellé aussi large (*Occupational Health and Safety Act*, R.S.N.L. 1990, c. O-3, al. 2(n); *Occupational Health and Safety Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. O-1.01, al. 1(y); *The Saskatchewan Employment Act*, S.S. 2013, c. S-15.1, al. 3-1(1)(hh)). Ces lois ont en commun une définition fonctionnelle et téléologique du « lieu de travail » qui est axée sur l’endroit où le travailleur ou la travailleuse exerce son emploi, et non sur la question de savoir si l’employeur a autorité sur les installations physiques.

[91] Cela nous ramène à l’al. 125(1)z.12), qui impose à l’employeur l’obligation

de veiller à ce que le comité local ou le représentant inspecte chaque mois tout ou partie du lieu de travail, de façon que celui-ci soit inspecté au complet au moins une fois par année[.]

[92] Ce libellé ne devrait pas être interprété isolément de manière à réduire l’obligation de l’employeur de protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité; il devrait être interprété comme faisant partie du par. 125(1), qui impose expressément cette obligation relativement à toute tâche accomplie « dans la mesure où cette tâche [relève de l’autorité de l’employeur] ». Cela signifie que les inspections de sécurité devraient être effectuées de manière à protéger la sécurité des employés et employées autant que possible dans les circonstances, et non de manière à priver de protection des catégories entières d’employés et employées — ceux qui travaillent à l’extérieur d’un bâtiment physique.

[93] The crux of Canada Post’s argument against this remedial and purposive interpretation is that it would be “impractical” to implement. That, as Nadon J.A. observed, “is not . . . a legitimate reason for the Appeals Officer to depart from the clear intent of the legislative provision”. Central to Canada Post’s argument — and the Appeals Officer’s decision — is the flawed premise that an employer can only address hazards identified during an inspection if the employer exercises control over the area being inspected. It is clear, however, that through the high degree of control it traditionally imposes over its letter-carriers’ activities, Canada Post can protect its employees from hazards on mail routes without physically controlling the *routes* themselves. Canada Post’s control over its employees’ work activities gives it several options for addressing hazards on mail routes, such as instructing employees to avoid certain portions of their routes pending resolution of those hazards by the party with the capacity to do so. Canada Post can also provide its carriers with equipment or guidance designed to mitigate potential hazards revealed by a safety inspection (see, for example, *Canada Occupational Health and Safety Regulations*, SOR/86-304, s. 12.1). These are precisely the kinds of protective measures s. 125(1) contemplates when it says “to the extent that the employer controls the [work] activity”. That Canada Post can take such steps is borne out by the extensive evidence before the Appeals Officer that it has, in fact, already implemented schemes to address hazards on mail routes, despite lacking physical control over them.

[94] In addition, the Appeals Officer’s interpretation of s. 125(1)(z.12) turned on feasibility concerns limited to *one* employer: Canada Post. Section 125(1)(z.12), however, applies to *all* employers subject to the *Labour Code*. I cannot accept that Parliament intended that a

[93] Le nœud de l’argument invoqué par Postes Canada à l’encontre de cette interprétation réparatrice et téléologique est qu’elle serait [TRADUCTION] « difficile » à mettre en œuvre. Comme l’a fait observer le juge Nadon de la Cour d’appel, cela « ne justifie pas [. . .] que l’agent d’appel s’écarte de l’intention manifeste qu’exprime ce paragraphe ». Un aspect central de l’argument de Postes Canada — et de la décision de l’agent d’appel — est la prémisse erronée selon laquelle l’employeur ne peut contrer les risques recensés lors d’une inspection que s’il exerce une autorité sur l’endroit faisant l’objet de l’inspection. Toutefois, il ne fait aucun doute que par la grande autorité qu’elle exerce traditionnellement sur les tâches accomplies par ses facteurs et factrices, Postes Canada peut protéger ses employés et employées contre les risques courus sur les itinéraires postaux sans avoir autorité physique sur les *itinéraires* eux-mêmes. L’autorité qu’exerce Postes Canada sur les tâches accomplies par ses employés et employées lui permet de contrer les risques sur les itinéraires postaux de plusieurs façons, par exemple en donnant instruction à ceux-ci et celles-ci d’éviter certaines parties de leurs itinéraires jusqu’à ce que les risques soient écartés par la partie ayant la capacité de le faire. Postes Canada peut également fournir à ses facteurs et factrices de l’équipement ou des indications visant à réduire les risques éventuels révélés par une inspection de sécurité (voir, par exemple, le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, DORS/86-304, art. 12.1). Il s’agit précisément du type de mesures de protection que le par. 125(1) envisage lorsqu’il précise « dans la mesure où [l]a tâche [accomplie] [. . .] relève [de l’autorité de l’employeur] ». Le fait que Postes Canada peut prendre de telles mesures est étayé par la preuve abondante soumise à l’agent d’appel et indiquant qu’elle a, en fait, déjà mis en place des mécanismes visant à contrer les risques sur les itinéraires postaux, bien qu’elle n’ait pas autorité d’un point de vue physique sur ceux-ci.

[94] De plus, l’interprétation qu’a donnée l’agent d’appel à l’al. 125(1)(z.12) reposait sur des préoccupations de faisabilité concernant *un seul* employeur : Postes Canada. L’alinéa 125(1)(z.12) s’applique toutefois à *tous* les employeurs assujettis au *Code du*

provision binding on all federally-regulated employers be interpreted based on whether it is easy or difficult for any particular employer to implement.

[95] But in any event, the obligations on Canada Post under s. 125(1)(z.12) are expressly not categorical — as Rennie J.A. observed, they are to be fulfilled “*to the extent that the employer controls the [work] activity*”. This language eschews an all-or-nothing view of safety obligations, in favour of a context-specific approach capable of accommodating the diverse group of federally-regulated employers to which s. 125(1) applies. Inspections were clearly intended to be done in a way that protects employee health and safety as well as possible in the circumstances. The fact that the inspections may be difficult to carry out does not support eliminating the duty completely.

[96] The flexibility anticipated by s. 125(1) is underscored by Parliament’s delegation of inspection responsibilities to joint health and safety committees. Section 135(1) of the *Labour Code* requires that a workplace health and safety committee be established for workplaces of twenty or more employees. The responsibilities of this committee include participating in all of the inquiries, investigations, studies and inspections pertaining to the health and safety of employees (s. 135(7)(e)) and inspecting all or part of the workplace each month (s. 135(7)(k)).

[97] The role of joint health and safety committees such as the one at Canada Post is to recognize workplace hazards, evaluate the hazards and risks that may cause incidents, and participate in the development and implementation of programs to protect employees’ safety and health. These committees are the main route through which workers participate in workplace health and safety, and provisions for

travail. Je ne puis accepter que le législateur ait voulu qu’une disposition s’appliquant à tous les employeurs régis par les lois fédérales soit interprétée en fonction de la question de savoir si cette disposition est facile ou difficile à mettre en œuvre pour un employeur en particulier.

[95] Quoi qu’il en soit, les obligations de Postes Canada en vertu de l’al. 125(1)z.12) ne sont expressément pas des obligations catégoriques — comme l’a fait observer le juge Rennie de la Cour d’appel, il faut s’acquitter de ces obligations « *dans la mesure où [l]a tâche [accomplie] [. . .] relève [de l’autorité de l’employeur]* ». Ce libellé exclut toute conception du tout ou rien des obligations en matière de sécurité, en faveur d’une approche fondée sur le contexte permettant de répondre aux besoins du groupe hétérogène d’employeurs régis par les lois fédérales auxquels s’applique le par. 125(1). Les inspections étaient clairement censées être effectuées de manière à protéger le mieux possible la santé et la sécurité des employés et employées dans les circonstances. Le fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne justifie pas l’élimination complète de l’obligation.

[96] La délégation par le législateur de responsabilités en matière d’inspection aux comités mixtes de santé et de sécurité met en évidence la souplesse envisagée par le par. 125(1). Le paragraphe 135(1) du *Code du travail* exige qu’un comité local de santé et de sécurité soit constitué pour chaque lieu de travail comptant au moins vingt employés et employées. Les responsabilités de ce comité comprennent la participation à toutes les enquêtes, études et inspections en matière de santé et de sécurité des employés et employées (al. 135(7)e)) ainsi que l’inspection chaque mois de tout ou partie du lieu de travail (al. 135(7)k)).

[97] Le rôle des comités mixtes de santé et de sécurité comme celui constitué à Postes Canada consiste à reconnaître les dangers en milieu de travail, à évaluer les dangers et les risques pouvant causer des incidents et à participer à l’élaboration et à la mise en œuvre de programmes visant à protéger la santé et la sécurité des employés et employées. Ces comités constituent la principale voie empruntée

joint committees are found in every provincial and federal labour law regime (John O’Grady, “Joint Health and Safety Committees: Finding a Balance”, in Terrence Sullivan, ed., *Injury and the New World of Work* (2000), 162, at p. 170). They give effect to the principle that workers who bear the risk of being injured, made ill or dying from unsafe and unhealthy work should have a say in the regulation of hazardous working conditions (*Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines* (Ministry of the Attorney General, Ontario, 1976), at pp. 146-47 (James M. Ham, Commissioner)). Moreover, empirical research shows that health and safety systems that include worker voices are “positively and consistently associated with lower injury rates, lower lost time accident rates, and lower injury reporting” (Marcia Facey, Ellen MacEachen, Anil Verma and Kathy Morales, “The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces: a labour perspective” (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160, at p. 162). These committees not only enhance participation, they promote pragmatic effectiveness.

[98] By delegating the safety inspection obligation to joint workplace committees, Parliament clearly contemplated a flexible inspection process sensitive to workplace-specific concerns and limitations. As the Canadian Union of Public Employees and the Professional Institute of the Public Service of Canada note in their *intervenier factum*, joint health and safety committees “have a great deal of scope to find practical and workable solutions” to fulfill the inspection obligation. Section 135.1(14), for example, allows the committee to establish its own rules of procedures for its operation. I agree with both interveners that “it was the intent of parliament to leave decisions as to the conduct of investigations largely up to Joint Committees . . . who being in the work places and trained in health

par les travailleurs et travailleuses pour participer à la santé et à la sécurité au travail, et des dispositions prévoyant la constitution de comités mixtes figurent dans tous les régimes provinciaux et fédéral de droit du travail (John O’Grady, « Joint Health and Safety Committees : Finding a Balance », dans Terrance Sullivan, dir., *Injury and the New World of Work* (2000), 162, p. 170). Ils donnent effet au principe selon lequel les travailleurs et travailleuses qui risquent d’être blessés, de tomber malades ou de mourir en raison d’un travail dangereux pour leur sécurité et pour leur santé devraient avoir leur mot à dire dans la réglementation des conditions de travail dangereuses (*Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines* (Ministère du Procureur général de l’Ontario, 1976), p. 146-147 (James M. Ham, commissaire)). De plus, la recherche empirique démontre que les systèmes de santé et de sécurité qui donnent une voix aux travailleurs et travailleuses sont [TRADUCTION] « associés d’une manière positive et constante à des taux moins élevés de blessures, à des taux moins élevés d’accidents entraînant une perte de temps et à un signalement moins élevé de blessures » (Marcia Facey, Ellen MacEachen, Anil Verma et Kathy Morales, « The everyday functioning of joint health and safety committees in unionized workplaces : a labour perspective » (2017), 15 *Policy and Practice in Health and Safety* 160, p. 162). Ces comités améliorent non seulement la participation, mais aussi l’efficacité pragmatique.

[98] En déléguant l’obligation relative à l’inspection de sécurité aux comités locaux mixtes, le législateur avait clairement à l’esprit un processus d’inspection souple tenant compte des préoccupations et des limitations propres au lieu de travail. Comme le soulignent le Syndicat canadien de la fonction publique et l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada dans leur mémoire d’intervenants, les comités mixtes de santé et de sécurité [TRADUCTION] « disposent d’une grande latitude pour trouver des solutions pratiques et efficaces » afin de remplir l’obligation d’inspection. Le paragraphe 135.1(14), par exemple, permet au comité d’établir ses propres règles quant à son fonctionnement. Je conviens avec les deux intervenants que [TRADUCTION] « le législateur a eu l’intention

and safety issues, are best placed” to fulfill these obligations.

[99] As a result, these committees can tailor inspections to suit workplace needs and capacity. In this case, for example, the Joint Health and Safety Committee in Burlington suggested a number of different inspection options, the most extensive of which would have required 18 days for the Committee to inspect all of the letter-carrier routes in its jurisdiction. This is the type of flexible, localized approach that s. 125(1) contemplates. Just because inspections may be difficult does not mean that they do not have to be done at all, and just because hazards cannot be fixed entirely does not mean that nothing can be done to address them.

[100] The Appeals Officer’s reasoning process was “deeply flawed” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 72). He acknowledged that safety inspections are meant to protect employees from workplace hazards, but failed to give this purpose, and the plain language of s. 125(1), any meaningful effect, let alone a “generou[s]” interpretation (*Ontario (Ministry of Labour) v. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006, at para. 19 (CanLII); *Ontario (Ministry of Labour) v. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37 (C.A.), at para. 16). He assumed that Canada Post could do nothing to protect workers from safety hazards on mail routes without physically controlling the routes, despite extensive, unchallenged evidence to the contrary. He relied on concerns about impracticality that were specific to Canada Post, despite the broad application of s. 125(1) to all federally-regulated employers. He adopted an all-or-nothing approach to safety inspections, despite the express guidance in s. 125(1) that employer safety obligations apply only to “the extent that the employer controls the [work] activity”.

de laisser en grande partie le soin de prendre les décisions relatives à la tenue d’enquêtes aux comités mixtes [. . .], qui, du fait de leur présence sur les lieux de travail et de leur formation en santé et sécurité, sont mieux placés » pour remplir ces obligations.

[99] Ces comités peuvent donc adapter les inspections en fonction des besoins et de la capacité du lieu de travail. En l’espèce, par exemple, le Comité mixte de santé et de sécurité de Burlington a proposé plusieurs façons différentes de procéder à l’inspection — la plus poussée aurait pris 18 jours au Comité pour inspecter tous les itinéraires des facteurs et factrices relevant de sa compétence. C’est là le type d’approche souple et locale qu’envisage le par. 125(1). Le simple fait que les inspections puissent être difficiles à effectuer ne signifie pas qu’elles ne doivent pas du tout être effectuées, et le simple fait que les risques ne puissent être éliminés entièrement ne signifie pas que rien ne peut être fait pour les contrer.

[100] Le raisonnement de l’agent d’appel était « foncièrement défectueux » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 72). Celui-ci a reconnu que les inspections de sécurité visaient à protéger les employés et employées des risques en milieu de travail, mais il a omis de donner à cet objectif, et au texte clair du par. 125(1), un effet utile, et encore moins une interprétation [TRADUCTION] « généreuse » (*Ontario (Ministry of Labour) c. Quinton Steel (Wellington) Ltd.*, 2017 ONCA 1006, par. 19 (CanLII); *Ontario (Ministry of Labour) c. Hamilton (City)* (2002), 58 O.R. (3d) 37 (C.A.), par. 16). Il a tenu pour acquis que Postes Canada ne pouvait rien faire pour protéger les travailleurs et travailleuses contre les risques pour la sécurité sur les itinéraires postaux sans avoir physiquement autorité sur ces itinéraires, et ce, malgré une preuve abondante et non contestée du contraire. Il s’est appuyé sur des préoccupations de difficultés pratiques qui étaient propres à Postes Canada, malgré l’application large du par. 125(1) à tous les employeurs régis par les lois fédérales. Il a adopté une approche du tout ou rien à l’égard des inspections de sécurité, même si le par. 125(1) indique expressément que les obligations de l’employeur en matière de sécurité ne s’appliquent que « dans la mesure où [la] tâche [. . .] relève [de l’autorité de l’employeur] ».

[101] By reading out the words and purposes of the safety inspection duty, the Appeals Officer came to an unreasonable conclusion that subverted not only the preventive purpose of the employer safety duties in s. 125(1), but of the specific goal in s. 125(1)(z.12) to ensure that inspections are carried out to make workplaces as safe as possible. On a proper reading of the applicable provisions, Canada Post contravened its statutory duty in s. 125(1)(z.12) by preventing the Joint Health and Safety Committee in Burlington from inspecting local mail routes for safety hazards.

[102] I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed with costs throughout, ABELLA and MARTIN JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Torys, Toronto.

Solicitors for the respondent: Cavalluzzo, Toronto.

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

Solicitors for the interveners DHL Express (Canada), Ltd., the Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. and United Parcel Service Canada Ltd.: Hicks Morley Hamilton Stewart Storie, Toronto.

Solicitor for the intervener the Workers' Health and Safety Legal Clinic: Workers' Health and Safety Legal Clinic, Toronto.

Solicitors for the intervener FETCO Inc. (Federally Regulated Employers — Transportation and Communications): Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.

Solicitors for the interveners the Canadian Union of Public Employees and the Professional Institute of the Public Service of Canada: Goldblatt Partners, Ottawa.

[101] En faisant fi du libellé et de l'objet de l'obligation relative à l'inspection de sécurité, l'agent d'appel a tiré une conclusion déraisonnable qui contrecarrait non seulement l'objectif de prévention des obligations en matière de sécurité de l'employeur prévues au par. 125(1), mais aussi l'objectif précis de l'al. 125(1)z.12 consistant à veiller à ce que des inspections soient effectuées afin de rendre les lieux de travail aussi sécuritaires que possible. Selon une interprétation adéquate des dispositions applicables, Postes Canada a contrevenu à l'obligation que lui impose l'al. 125(1)z.12 en empêchant le Comité mixte de santé et de sécurité à Burlington de procéder à l'inspection des itinéraires locaux pour recenser les risques pour la sécurité.

[102] Je rejetterais le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les juridictions, les juges ABELLA et MARTIN sont dissidentes.

Procureurs de l'appelante : Torys, Toronto.

Procureurs de l'intimé : Cavalluzzo, Toronto.

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

Procureurs des intervenantes DHL Express (Canada), Ltée, Federal Express Canada Corporation, Purolator Inc., TFI International Inc. et United Parcel Service du Canada Ltée : Hicks Morley Hamilton Stewart Storie, Toronto.

Procureur de l'intervenante Workers' Health and Safety Legal Clinic : Workers' Health and Safety Legal Clinic, Toronto.

Procureurs de l'intervenante ETCOF inc. (Association des employeurs des transports et communications de régie fédérale) : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.

Procureurs des intervenants le Syndicat canadien de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : Goldblatt Partners, Ottawa.

Solicitors for the interveners Rogers Communications Inc.: Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.

Solicitors for the interveners the Canadian Broadcasting Corporation, Bell Canada, Bell Technical Solutions Inc. and Bell Media Inc.: Borden Ladner Gervais, Montréal.

Solicitors for the interveners the Maritime Employers Association, the Halifax Employers Association and the British Columbia Maritime Employers Association: Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Solicitors for the interveners the International Longshore and Warehouse Union Canada, the International Longshoremen's Association, Locals 269, 1341, 1657 and 1825 and the Canadian Union of Public Employees, Local 375: Victory Square Law Office, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante Rogers Communications Inc. : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.

Procureurs des intervenantes la Société Radio-Canada, Bell Canada, Bell Solutions techniques inc. et Bell Média inc. : Borden Ladner Gervais, Montréal.

Procureurs des intervenantes l'Association des employeurs maritimes, Halifax Employers Association et British Columbia Maritime Employers Association : Fasken Martineau DuMoulin, Montréal.

Procureurs des intervenants le Syndicat international des débardeurs et magasiniers du Canada, l'Association internationale des débardeurs, sections locales 269, 1341, 1657 et 1825 et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 375 : Victory Square Law Office, Vancouver.

INDEX

ADMINISTRATIVE LAW

1. Judicial review — Standard of review — Proper approach to judicial review of administrative decisions — Proper approach to reasonableness review.

CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. VAVILOV, 653

2. Appeals — Boards and tribunals — Regulatory boards — Jurisdiction — CRTC deciding that simultaneous substitution regime does not apply to Super Bowl broadcast — Canadians therefore able to view American commercials aired during Super Bowl — Whether CRTC had authority to prohibit simultaneous substitution for Super Bowl — Framework for determining applicable standard of review set out in Vavilov applied — Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, s. 9(1)(h).

BELL CANADA v. CANADA (ATTORNEY GENERAL), 845

3. Judicial review — Labour relations — Federally-regulated employer's work place inspection obligation — Health and safety officer finding that employer failed to ensure that every part of work place is inspected at least once a year — Appeals officer concluding that employer's work place inspection obligation applies only to parts of work place over which employer has control and rescinding contravention — Whether appeals officer's interpretation of work place inspection obligation was reasonable — Framework for determining applicable standard of review and conducting reasonableness review set out in Vavilov applied — Canada Labour Code, R.S.C. 1985, c. L-2, s. 125(1)(z.12).

CANADA POST CORP. v. CANADIAN UNION OF POSTAL WORKERS, 900

CITIZENSHIP

Canadian citizens — Registrar of Citizenship cancelling certificate of Canadian citizenship issued to Canadian-born son of parents later revealed to be Russian spies — Decision of Registrar based on interpretation

CITIZENSHIP — (Concluded)

of statutory exception to general rule that person born in Canada is Canadian citizen — Exception stating that Canadian-born child is not citizen if either parent was representative or employee in Canada of foreign government at time of child's birth — Whether Registrar's decision to cancel certificate of citizenship was reasonable — Citizenship Act, R.S.C. 1985, c. C-29, s. 3(2)(a).

CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. VAVILOV, 653

CIVIL LIABILITY

Legal person established in public interest — Immunity — Fault — Public transit authority providing police officers designated as subway inspectors with training indicating that holding escalator handrail was obligation under by-law — Police officer arresting and searching citizen who did not hold handrail on basis of that training — Citizen bringing civil liability action against police officer, his employer and public transit authority — Whether public transit authority incurred civil liability — If so, whether it can claim public law relative immunity.

KOSOIAN v. SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL, 335

CONSTITUTIONAL LAW

1. Charter of Rights — Right to be tried within reasonable time — Young persons — Delay of almost 19 months between charges and end of youth accused's trial — Whether presumptive ceilings established in Jordan apply to youth justice court proceedings — Whether youth accused's right to be tried within reasonable time under s. 11(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms infringed.

R. v. K.J.M., 39

2. Division of powers — Navigation and shipping — Property and civil rights — Canadian non-statutory maritime law — Double aspect doctrine — Shipping company

CONTRACTS — (Concluded)

and supplier entering into contract for sale of marine engine parts for use on commercial vessel — Ship's main engine suffering major failure caused by latent defect in parts supplied — Shipping company commencing action against supplier for damages and lost profit — Choice of law clause providing that laws in force in Quebec govern contract — Whether body of law governing dispute falls within federal power over navigation and shipping or provincial power over property and civil rights — Whether Canadian maritime law or Quebec civil law governs contract — Constitution Act, 1867, ss. 91(10), 92(13) — Civil Code of Québec, art. 1733.

DESAGNÉS TRANSPORT INC. v. WÄRTSILÄ CANADA INC., 228

3. Intergovernmental immunity from taxation — Goods and services tax — Scope of intergovernmental immunity — Provincial Crown corporation created by legislature to provide investment management services to province's public sector pension plans and other Crown entities — Whether provincial Crown corporation required to collect and remit federal GST on costs it incurs in making investments in pooled investment portfolios — Whether provincial Crown corporation entitled to constitutional immunity from taxation — Constitution Act, 1867, s. 125 — Excise Tax Act, R.S.C. 1985, c. E-15, Part IX.

CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. BRITISH COLUMBIA INVESTMENT MANAGEMENT CORP., 559

CONTRACTS

Interpretation — Indemnity — River system contaminated by mercury waste discharged by operation of pulp and paper mill — Action for damages commenced against mill owners in relation to contamination — Province granting indemnity in context of settlement of action to current and former mill owners in relation to environmental damage caused by mercury discharge — Remediation order later issued by provincial environment regulator in relation to waste disposal site on mill property — Whether indemnity applies to cover costs of complying with remediation order.

RESOLUTE FP CANADA INC. v. ONTARIO (ATTORNEY GENERAL), 394

CRIMINAL LAW

1. Unlawful act manslaughter — Criminal negligence causing death — Elements of offence — Naturopath charged and acquitted at trial in death of patient — Court of Appeal setting aside acquittals — Whether Crown must prove that underlying unlawful act was objectively dangerous to establish actus reus of unlawful act manslaughter — Whether Court of Appeal erred in intervening — Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 220, 222(5)(a).

R. v. JAVANMARDI, 3

2. Charge to jury — Co-principal liability — Unreasonable verdict — Victim beaten and stabbed to death by group of people — Accused both convicted by jury of second degree murder for participation in assault — Court of Appeal holding that charge to jury did not disclose reviewable error as it adequately addressed various paths to liability — Court of Appeal holding that it was open to jury to conclude that accused were liable either as principals or as co-principals in assault and acted with requisite intent for murder — Verdicts not unreasonable — Convictions upheld.

R. v. SHLAH, 136

3. Dangerous driving causing bodily harm — Causation — Accused acquitted of dangerous driving causing bodily harm but convicted of included offence of dangerous driving — Court of Appeal setting aside acquittal and entering conviction for dangerous driving causing bodily harm — Court of Appeal finding that trial judge erred in law by analyzing causation based on erroneous legal standard and that error had material bearing on acquittal — Conviction for dangerous driving causing bodily harm affirmed.

R. v. COLLIN, 650

FAMILY LAW

Family patrimony — Trusts — Partition of family patrimony — Family residence held under trust — Whether residence of family held in trust or rights which confer use of it included in family patrimony — Civil Code of Québec, art. 415.

YARED v. KARAM, 498

MUNICIPAL LAW

Contracts — Restitution of prestations — Receipt of payment not due — Large-scale media event designed and produced within short period of time by public relations and communications firm and its subcontractor at request of municipality — Mandate granted to firm without rules of public order for awarding municipal contracts having been complied with and without grant of mandate having been approved by resolution of municipal council or by officer authorized by valid delegation of powers — Municipality refusing to pay firm's invoice for subcontractor's services — Whether rules on restitution of prestations set out in Civil Code of Québec apply under municipal law — Whether contract exists between municipality and firm — Whether restitution of prestations is necessary — Civil Code of Québec, arts. 1491, 1699.

MONTRÉAL (CITY) v. OCTANE STRATÉGIE INC., 138

POLICE

Civil liability — Fault — Offence non-existent in law — Police officer arresting and searching citizen after she refused to hold escalator handrail in subway and to identify herself — Citizen bringing civil liability action against police officer, his employer and public transit authority for which he acted as inspector — Whether police officer incurred civil liability and engaged his employer's civil liability by acting as he did toward citizen — Whether citizen must bear share of liability because of her refusal to cooperate with police officer — Civil Code of Québec, art. 1457.

KOSOIAN v. SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL, 335

PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Jurisdiction of Quebec court — Location of property in dispute — Seizure before judgment by garnishment — Dutch company seeking enforcement in Quebec of international arbitration awards issued against foreign entity — Since recovery of debt at risk, company seeking and obtaining from Quebec Superior Court writ of seizure before judgment by garnishment of aerodrome and air navigation fees billed and collected on foreign entity's behalf by global trade association for international air transport industry — Association's head office located in Montréal but funds it collects deposited in association's bank account in Switzerland — Foreign entity bringing motion to quash writ of seizure on ground that Superior Court lacked jurisdiction to authorize it because property at issue was located outside Quebec — Superior Court finding that it did not have jurisdiction to authorize seizure as funds did not constitute debt owed by association to foreign entity collectible in Quebec but rather property located in Switzerland held by association on foreign entity's behalf — Court of Appeal setting aside Superior Court judgment — Property seized is debt due by association to foreign entity — Debt is situated where it is collectible, at domicile of association in Montréal — Debt is therefore subject to jurisdiction of Quebec courts.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION v. INSTRUBEL, N.V., 469

TAXATION

Goods and services tax — Federal-provincial reciprocal taxation agreement — Whether agreements entered into by federal and provincial governments to pay the other's sales taxes are binding on other Crown entities — Whether agreements have legal effect of removing immunity from taxation that would otherwise be enjoyed by Crown agent.

CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. BRITISH COLUMBIA INVESTMENT MANAGEMENT CORP., 559

INDEX

CITOYENNETÉ

Citoyens canadiens — Annulation par la greffière de la citoyenneté du certificat de citoyenneté canadienne délivré au fils né au Canada de parents qui se sont plus tard révélés être des espions russes — Décision rendue par la greffière sur son interprétation de l'exception prévue par la loi à l'égard de la règle générale suivant laquelle les personnes nées au Canada ont la citoyenneté canadienne — Exception précisant qu'un enfant né au Canada n'est pas citoyen canadien si, au moment de sa naissance, son père ou sa mère était représentant ou au service au Canada d'un gouvernement étranger — La décision de la greffière d'annuler le certificat de citoyenneté était-elle raisonnable? — Loi sur la citoyenneté, L.R.C. 1985, c. C-29, art. 3(2)a).

CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) C. VAVILOV, 653

CONTRATS

Interprétation — Indemnité — Réseau hydrographique contaminé par des déchets mercuriels rejetés par l'exploitation d'une usine de pâtes et papiers — Action en dommages-intérêts intentée contre les propriétaires de l'usine pour la contamination — Indemnité accordée par la province dans le cadre du règlement de l'action aux propriétaires actuels et aux anciens propriétaires de l'usine pour le dommage environnemental causé par le rejet de mercure — Arrêté de remédiation pris plus tard par une autorité provinciale de l'environnement en ce qui concerne le lieu d'élimination des déchets situé sur la propriété de l'usine — L'indemnité s'applique-t-elle aux frais engagés pour se conformer à l'arrêté de remédiation?

PRODUITS FORESTIERS RÉSOLU C. ONTARIO (PRO-CUREUR GÉNÉRAL), 394

DROIT ADMINISTRATIF

1. Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Démarche appropriée pour le contrôle judiciaire des décisions administratives — Démarche appropriée pour l'application de la norme de la décision raisonnable.

CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) C. VAVILOV, 653

2. Appels — Organismes et tribunaux administratifs — Organismes de réglementation — Compétence — Décision du CRTC portant que le régime de la substitution simultanée ne s'applique pas à la télédiffusion du Super Bowl — Décision permettant en conséquence aux téléspectateurs canadiens de voir les messages publicitaires américains présentés durant le Super Bowl — Le CRTC avait-il le pouvoir de prohiber la substitution simultanée dans le cas du Super Bowl — Application du cadre d'analyse établi dans Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable — Loi sur la radiodiffusion, L.C. 1991, c. 11, art. 9(1)h).

BELL CANADA C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL), 845

3. Contrôle judiciaire — Relations du travail — Obligation d'inspecter le lieu de travail imposée à l'employeur régi par les lois fédérales — Conclusion d'une agente de santé et de sécurité selon laquelle l'employeur n'a pas veillé à ce que le lieu de travail soit inspecté au complet au moins une fois par année — Agent d'appel concluant que l'obligation de l'employeur d'inspecter le lieu de travail ne s'applique qu'aux parties du lieu de travail placées sous l'entière autorité de l'employeur, et annulant le constat de contravention — L'interprétation donnée par l'agent d'appel à l'obligation d'inspecter le lieu de travail est-elle raisonnable? — Application du cadre d'analyse établi dans l'arrêt Vavilov pour déterminer la norme de contrôle applicable et effectuer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable — Code canadien du travail, L.R.C. 1985, c. L-2, art. 125(1)z.12).

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES C. SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DES POSTES, 900

DROIT CONSTITUTIONNEL

1. Charte des droits — Procès dans un délai raisonnable — Adolescents — Délai de presque 19 mois entre le dépôt des accusations et la fin du procès de l'accusé adolescent — Les plafonds présumés fixés dans Jordan s'appliquent-ils aux instances dont sont saisis les tribunaux pour adolescents? — Le droit de l'accusé adolescent d'être jugé dans un délai raisonnable protégé par l'al. 11b) de la Charte canadienne des droits et libertés a-t-il été violé?

R. c. K.J.M., 39

2. Partage des compétences — Navigation et bâtiments ou navires — Propriété et droits civils — Droit maritime canadien non statutaire — Théorie du double aspect — Contrat conclu entre une entreprise de transport maritime et un fournisseur visant la vente de pièces de moteur de navire destinées à un bâtiment commercial — Bris majeur du moteur principal du navire causé par un vice caché dans les pièces fournies — Action intentée par l'entreprise de transport maritime contre le fournisseur pour les dommages et pertes de profits subis — Clause de désignation du droit applicable prévoyant que les lois en vigueur au Québec régissent le contrat — L'ensemble de règles de droit régissant le conflit relève-t-il de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires ou de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils? — Le contrat est-il régi par le droit maritime canadien ou par le droit civil du Québec ou des deux? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(10), 92(13) — Code civil du Québec, art. 1733.

TRANSPORT DESGAGNÉS INC. C. WÄRTSILÄ CANADA INC., 228

3. Immunité intergouvernementale contre la taxation — Taxe sur les produits et services — Portée de l'immunité intergouvernementale — Société de la Couronne provinciale créée par la législature afin qu'elle fournisse des services de gestion de placement aux régimes de retraite du secteur public et à d'autres entités de la Couronne — La société de la Couronne provinciale est-elle tenue de percevoir et de verser la TPS fédérale sur les frais qu'elle engage lorsqu'elle fait des placements dans les portefeuilles de fonds communs de placement? — La société de la Couronne provinciale a-t-elle droit à l'immunité fiscale prévue par la Constitution? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 125 — Loi sur la taxe d'accise, L.R.C. 1985, c. E-15, Partie IX.

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. BRITISH COLUMBIA INVESTMENT MANAGEMENT CORP., 559

DROIT CRIMINEL

1. Homicide involontaire coupable commis au moyen d'un acte illégal — Négligence criminelle causant la mort — Éléments de l'infraction — Accusations portées contre une naturopathe relativement au décès d'un de ses patients et acquittement de celle-ci au procès — Annulation des acquittements par la Cour d'appel — La Couronne doit-elle prouver que l'acte illégal sous-jacent était objectivement dangereux pour établir l'actus reus d'un homicide involontaire coupable commis au moyen d'un acte illégal? — La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en intervenant? — Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 220, 222(5)a.

R. c. JAVANMARDI, 3

2. Exposé au jury — Responsabilité en tant que coauteur de l'infraction — Verdict déraisonnable — Victime battue et poignardée à mort par un groupe de personnes — Accusés déclarés tous deux coupables par le jury de meurtre au second degré en raison de leur participation à l'agression — Conclusion de la Cour d'appel portant que l'exposé au jury ne comportait pas d'erreur donnant ouverture à révision car il exposait adéquatement les différentes voies pouvant mener à la responsabilité — Conclusion de la Cour d'appel portant qu'il était loisible au jury de conclure que les accusés étaient responsables en tant qu'auteurs ou coauteurs de l'agression et qu'ils avaient agi en ayant l'intention requise à l'égard de l'infraction de meurtre — Verdicts non déraisonnables — Déclarations de culpabilité confirmées.

R. c. SHLAH, 136

3. Conduite dangereuse causant des lésions corporelles — Lien de causalité — Accusé acquitté de conduite dangereuse causant des lésions corporelles, mais déclaré coupable de l'infraction incluse de conduite dangereuse — Acquittement écarté par la Cour d'appel et verdict de culpabilité pour conduite dangereuse causant des lésions corporelles inscrit — Conclusion de la Cour d'appel portant que le juge de première instance a commis une erreur de droit en analysant le lien de causalité selon le mauvais critère juridique, erreur qui a eu une incidence significative sur le verdict d'acquiescement — Déclaration de culpabilité pour conduite dangereuse causant des lésions corporelles confirmée.

R. c. COLLIN, 650

DROIT DE LA FAMILLE

Patrimoine familial — Fiducies — Partage du patrimoine familial — Résidence familiale détenue en fiducie — La résidence familiale détenue en fiducie ou les droits qui en confèrent l'usage sont-ils inclus dans le patrimoine familial? — Code civil du Québec, art. 415.

YARED C. KARAM, 498

DROIT FISCAL

Taxe sur les produits et services — Accord de réciprocité fiscale fédéral-provincial — Les accords conclus par les gouvernements fédéral et provinciaux visant le paiement réciproque de leurs taxes de vente lient-ils les entités de la Couronne? — Les accords ont-ils l'effet juridique d'écarter l'immunité fiscale dont jouirait par ailleurs un mandataire de la Couronne?

CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. BRITISH COLUMBIA INVESTMENT MANAGEMENT CORP., 559

DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Compétence du tribunal québécois — Lieu du bien en litige — Saisie-arrêt avant jugement — Société néerlandaise cherchant à faire exécuter au Québec des sentences arbitrales internationales rendues contre une entité étrangère — Le recouvrement de la dette étant en péril, société demandant à la Cour supérieure du Québec et obtenant de celle-ci un bref de saisie-arrêt avant jugement des redevances d'aérodrome et de navigation aérienne facturées et perçues par l'association mondiale de commerce pour l'industrie internationale du transport aérien pour le compte de l'entité étrangère — Siège social de l'association situé à Montréal, mais fonds perçus par celle-ci déposés dans un compte bancaire de l'association en Suisse — Requête présentée par l'entité étrangère en vue de faire annuler le bref de saisie au motif que la Cour supérieure n'avait pas compétence pour autoriser celui-ci parce que le bien en cause était situé à l'extérieur du Québec — Conclusion de la Cour supérieure portant qu'elle n'avait pas compétence pour autoriser la saisie au motif que les fonds n'étaient pas une dette de l'association envers l'entité étrangère pouvant être perçue au Québec, mais plutôt un bien situé en Suisse détenu par l'association pour le compte de l'entité

DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ — (Fin)

étrangère — Annulation du jugement de la Cour supérieure par la Cour d'appel — Le bien saisi est une dette due par l'association à l'entité étrangère — La dette est située au lieu où elle peut être perçue, soit au domicile de l'association à Montréal — La dette est conséquemment assujettie à la compétence des tribunaux québécois.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION C. INSTRUBEL, N.V., 469

DROIT MUNICIPAL

Contrats — Restitution des prestations — Réception de l'indu — Événement médiatique de grande envergure conçu et réalisé dans un bref laps de temps par une entreprise de relations publiques et de communications et son sous-traitant à la demande d'une municipalité — Mandat octroyé à l'entreprise sans que les règles d'ordre public relatives à l'adjudication des contrats municipaux aient été respectées et sans que l'octroi du mandat ait été entériné par une résolution adoptée par le conseil municipal ou approuvé par un fonctionnaire habilité par délégation de pouvoirs valide — Refus de la municipalité de payer la facture de l'entreprise pour les services du sous-traitant — Le régime de la restitution des prestations prévu au Code civil du Québec trouve-t-il application en droit municipal? — Existe-t-il un contrat entre la municipalité et l'entreprise? — La restitution des prestations s'impose-t-elle? — Code civil du Québec, art. 1491, 1699.

MONTRÉAL (VILLE) C. OCTANE STRATÉGIE INC., 138

POLICE

Responsabilité civile — Faute — Infraction inexistante en droit — Arrestation et fouille d'une citoyenne par un policier à la suite du refus de celle-ci de tenir la main courante d'un escalier mécanique dans le métro et de s'identifier — Action en responsabilité civile intentée par la citoyenne contre le policier, son employeur et la société de transport en commun pour laquelle le policier agit à titre d'inspecteur — Le policier a-t-il engagé sa responsabilité civile et celle de son employeur en intervenant comme il l'a fait auprès de la citoyenne? — La citoyenne doit-elle assumer une part de responsabilité du fait de son refus

POLICE — (Fin)

de coopérer avec le policier? — Code civil du Québec, art. 1457.

KOSOIAN C. SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL, 335

RESPONSABILITÉ CIVILE

Personne morale de droit public — Immunité — Faute — Formation offerte par une société de transport en commun aux policiers désignés à titre d'inspecteurs

RESPONSABILITÉ CIVILE — (Fin)

de métro selon laquelle tenir la main courante d'un escalier mécanique constitue une obligation réglementaire — Arrestation et fouille d'une citoyenne ne tenant pas la main courante par un policier sur le fondement de cette formation — Action en responsabilité civile intentée par la citoyenne contre le policier, son employeur et la société de transport en commun — La société de transport en commun a-t-elle engagé sa responsabilité civile? — Dans l'affirmative, peut-elle invoquer une immunité relative de droit public?

KOSOIAN C. SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL, 335

ISSN 0045-4230

If undelivered, return to:
Library
Supreme Court of Canada
Ottawa, Ontario
Canada K1A 0J1

En cas de non-livraison, retourner à :
Bibliothèque
Cour suprême du Canada
Ottawa (Ontario)
Canada K1A 0J1

Available from:
Library
Supreme Court of Canada
Ottawa, Ontario – Canada K1A 0J1
scr-rqs@scc-csc.ca

En vente auprès de :
Bibliothèque
Cour suprême du Canada
Ottawa (Ontario) – Canada K1A 0J1
scr-rqs@scc-csc.ca