

**IN THE SUPREME COURT OF CANADA
(ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF ALBERTA)**

BETWEEN:

JESSICA ERNST

APPELLANT

- and -

ALBERTA ENERGY REGULATOR

RESPONDENT

- and -

**ATTORNEY GENERAL OF QUEBEC
CANADIAN CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION
BRITISH COLUMBIA CIVIL LIBERTIES ASSOCIATION
DAVID ASPER CENTRE FOR CONSTITUTIONAL
RIGHTS, UNIVERSITY OF TORONTO FACULTY OF
LAW**

INTERVENERS

**REPLY BOOK OF AUTHORITIES OF THE RESPONDENT
(Pursuant to the Order of Abella J. dated November 4, 2015)**

Glenn Solomon, QC / Christy Elliott
Jensen Shawa Solomon Duguid Hawkes LLP
800, 304 8th Avenue SW
Calgary AB T2P 1C2
Phone: (403) 571-1507
Fax: (403) 571-1528
Email: gsolomon@jssbarristers.ca
elliottc@jssbarristers.ca
Counsel for the Respondent, Alberta Energy
Regulator

Jeffrey W. Beedell
Gowling Lafleur Henderson LLP
160 Elgin Street, Suite 2600
Ottawa ON K1P 1C3
Phone: (613) 786-1071
Fax: (613) 788-3587
Email: jeff.beedell@gowlings.com
Ottawa Agent for Counsel for the
Respondent, Alberta Energy Regulator

Murray Klippenstein / W. Cory Wanless

Klippensteins

300-160 John Street

Toronto ON M5V 2E5

Phone: (416) 598-0288

Fax: (416) 598-9520

Email: murray.klippenstein@klippensteins.ca

cory.wanless@klippensteins.ca

Christopher Rootham

Nelligan O'Brien Payne LLP

50 O'Connor, Suite 1500

Ottawa, ON K1P 6L2

Phone: (613) 231-8210

Fax: (613) 788-3661

Email: christopher.rootham@nelligan.ca

Counsel for the Appellant, Jessica Ernst

Ottawa Agent for the Appellant, Jessica Ernst

Robert Desroches / Carole Soucy

Procureure Générale Québec

Direction de droit public

1200, route de l'Église, 2^e étage

Quebec QC G1V 4M1

Tél: (418) 643-1477

Téléc: (418) 644-7030

Email: robert.desroches@justice.gouv.qc.ca

carole.soucy@justice.gouv.qc.ca

Pierre Landry

Noël & Associés s.e.n.c.r.l.

111, rue Champlain

Gatineau QC J8X 3R1

Tél: (819) 771-7393

Téléc: (819) 771-5397

Email: plandry@noelassocies.com

Procureurs de la Procureure générale Québec

Correspondants pour les Procureurs de la Procureure générale Québec

Stuart Svonkin / Brendan Brammall / Michael Bookman

Chernos Flaherty Svonkin LLP

40 University Avenue, Suite 710

Toronto, ON M5J 1T1

Phone: (416) 855-0404

Fax: (647) 725-5440

Email: ssvonkin@cfscounsel.com

Nadia Effendi

Borden Ladner Gervais LLP

World Exchange Plaza

100 Queen Street, suite 1300

Ottawa, ON K1P 1J9

Phone: (613) 237-5160

Fax: (613) 230-8842

Email: neffendi@blg.com

Counsel for the Intervener, Canadian Civil Liberties Association

Ottawa Agent for Counsel for the Intervener, Canadian Civil Liberties Association

Ryan D.W. Dalziel / Emily C. Lapper
Bull, Housser & Tupper LLP
510 West Georgis Street, Suite 1800
Vancouver, BC V6B 0M3

Phone: (604) 641-4881
Fax: (604) 646-2671
Email: rdd@bht.com

Counsel for the Intervener, British Columbia
Civil Liberties Association

Raj Anand / Cheryl Milne
WeirFoulds LLP
1600 - 130 King St West
PO Box 480
Toronto, ON M5X 1J5

Phone: (416) 947-7366
Fax: (416) 365-1876
Email: ranand@weirfoulds.com

Counsel for the Intervener, David Asper Centre
for Constitutional Rights, University of Toronto
Faculty of Law

David Taylor
Power Law
130 Albert Street
Suite 1103
Ottawa, ON K1P 5G4

Phone: (613) 702-5563
Fax: (613) 702-5563
Email: dtaylor@powerlaw.ca

Ottawa Agent for Counsel for the Intervener,
British Columbia Civil Liberties Association

Sally Gomery
Norton Rose Canada LLP
1500-45 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1P 1A4

Phone: (613) 780-8604
Fax: (613) 230-5459
Email: sally.gomery@nortonrose.com

Ottawa Agent for Counsel for the Intervener,
David Asper Centre for Constitutional
Rights, University of Toronto Faculty of Law

INDEX

Tab Cases

1. *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, [2011] 3 SCR 654, 2011 SCC 61
<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/7979/index.do>
2. *Belland v Belland*, 2008 ABCA 309
<http://www.canlii.org/en/ab/abca/doc/2008/2008abca309/2008abca309.html>
3. *Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 SCR 626
<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/7907/index.do>
4. *Crevier v Quebec (Attorney General)*, [1981] 2 SCR 220, 38 NR 541
<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2525/index.do>
5. *Gateway Charters Ltd v Edmonton (City)*, 522 AR 56, 2012 ABCA 93
<http://www.canlii.org/en/ab/abca/doc/2012/2012abca93/2012abca93.html>
6. *NAC Constructors Ltd v Alberta (Capital Region Wastewater Commission)*, 380 AR 318, 2005 ABCA 401
<http://www.canlii.org/en/ab/abca/doc/2005/2005abca401/2005abca401.html>
7. *New Brunswick (Board of Management) v Dunsmuir*, [2008] 1 SCR 190, 2008 SCC 9
<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2408/index.do>
8. *R v Elliott*, [2015] 5 WWR 213, 2014 ABCA 431
<http://www.canlii.org/en/ab/abca/doc/2014/2014abca431/2014abca431.html>
9. *TeleZone Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 62, [2010] 3 SCR 585
<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/7906/index.do>

Books, Other

10. Major, J, "Intervenors and the Supreme Court of Canada," *National* 8: 3 (May 1999), 27

Other Statutes

11. *Judicature Act*, RSA 2000, c J-2
12. *Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/2002-156

**Information and Privacy
Commissioner** *Appellant*

v.

Alberta Teachers' Association *Respondent*

and

**Attorney General of British Columbia,
Information and Privacy Commissioner
of British Columbia and B.C.
Freedom of Information and Privacy
Association** *Interveners*

**INDEXED AS: ALBERTA (INFORMATION AND
PRIVACY COMMISSIONER) v. ALBERTA TEACHERS'
ASSOCIATION**

2011 SCC 61

File No.: 33620.

2011: February 16; 2011: December 14.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Administrative law — Judicial review — Implied decision — Decision of adjudicator quashed on judicial review on basis of Information and Privacy Commissioner's failure to comply with statutory time limits — Issue of time limits not raised with Commissioner or adjudicator — Adjudicator consequently not specifically addressing issue and not issuing reasons in this regard — Whether a matter that was not raised at tribunal may be judicially reviewed — Whether reasons given by tribunal in other decisions may assist in determination of reasonableness of implied decision — Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5, s. 50(5).

Administrative law — Standard of review — Whether a tribunal's decision relating to interpretation of its home statute or statutes closely connected to its functions is reviewable on standard of correctness or

**Information and Privacy
Commissioner** *Appelant*

c.

Alberta Teachers' Association *Intimée*

et

**Procureur général de la Colombie-
Britannique, Information and Privacy
Commissioner of British Columbia et
B.C. Freedom of Information and Privacy
Association** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ALBERTA (INFORMATION AND
PRIVACY COMMISSIONER) c. ALBERTA TEACHERS'
ASSOCIATION**

2011 CSC 61

N° du greffe : 33620.

2011 : 16 février; 2011 : 14 décembre.

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

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

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Décision implicite — Décision d'une déléguée annulée à l'issue d'un contrôle judiciaire au motif que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée n'a pas observé le délai prescrit — Inobservation du délai non soulevée devant le commissaire ou sa déléguée — La déléguée n'a donc ni examiné ni abordé expressément la question dans ses motifs — Une question qui n'a pas été soulevée devant un tribunal administratif peut-elle faire l'objet d'un contrôle judiciaire? — Les motifs du tribunal administratif dans d'autres affaires peuvent-ils permettre de se prononcer sur le caractère raisonnable d'une décision implicite? — Personal Information Protection Act, S.A. 2003, ch. P-6.5, art. 50(5).

Droit administratif — Norme de contrôle — La décision d'un tribunal administratif qui interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat est-elle assujettie à la norme de la décision correcte ou

reasonableness — Whether category of true questions of jurisdiction or vires should be maintained when tribunal is interpreting its home statute or statutes closely connected to its functions.

The Information and Privacy Commissioner received complaints that the Alberta Teachers' Association ("ATA") disclosed private information in contravention of the Alberta *Personal Information Protection Act* ("PIPA"). At the time, s. 50(5) of PIPA provided that an inquiry must be completed within 90 days of the complaint being received unless the Commissioner notified the parties that he was extending the time period and he provided an anticipated date for completing the inquiry. The Commissioner took 22 months from the initial complaint before extending the estimated date on which the inquiry would be concluded. Seven months later, an adjudicator delegated by the Commissioner issued an order, finding that the ATA had contravened the Act. The ATA applied for judicial review of the adjudicator's order. In argument, it claimed for the first time that the Commissioner had lost jurisdiction due to his failure to extend the period for completion of the inquiry within 90 days of the complaint being received. The chambers judge quashed the adjudicator's decision on that basis. A majority of the Court of Appeal upheld the chambers judge's decision.

Held: The appeal should be allowed.

Per McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.: Although the timelines issue was not raised before the Commissioner or the adjudicator, the adjudicator implicitly decided that providing an extension after 90 days did not automatically terminate the inquiry. The adjudicator's decision was subject to judicial review on a reasonableness standard and her decision was reasonable. The adjudicator's order should be reinstated and the matter should be remitted to the chambers judge to consider issues not dealt with and resolved in the judicial review.

A court has discretion not to undertake judicial review of an issue and generally will not review an issue that could have been, but was not, raised before the tribunal. However, in this case, the rationales for the general rule have limited application. The Commissioner has consistently expressed his views in other cases, so we have the benefit of his expertise. No evidence was required to consider the timelines issue and no prejudice was alleged.

à celle de la décision raisonnable? — La catégorie des véritables questions de compétence doit-elle subsister relativement à l'interprétation par un tribunal administratif de sa propre loi constitutive ou d'une loi étroitement liée à son mandat?

Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a reçu des plaintes selon laquelle l'Alberta Teachers' Association (« ATA ») avait communiqué des renseignements privés et enfreint de ce fait la *Personal Information Protection Act* de l'Alberta (« PIPA »). Suivant le par. 50(5) de la PIPA alors en vigueur, l'enquête du commissaire devait prendre fin au plus tard 90 jours après la réception de la plainte, sauf avis du commissaire aux parties de la prorogation du délai et de la date prévue d'achèvement de l'enquête. Le commissaire n'a prorogé l'enquête et fixé la date de son achèvement que 22 mois après le dépôt de la première plainte. Sept mois plus tard, la personne qu'il a déléguée a rendu une ordonnance dans laquelle elle concluait que l'ATA avait contrevenu à la Loi. L'ATA a demandé le contrôle judiciaire de l'ordonnance et fait valoir pour la première fois qu'en ne prorogeant pas l'enquête au plus tard 90 jours après la réception de la plainte, le commissaire avait perdu compétence. Le juge en cabinet a annulé la décision de la déléguée pour ce motif. La Cour d'appel a confirmé à la majorité la décision du juge.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Fish, Abella, Charron et Rothstein : Même si la question de l'observation du délai n'a pas été soulevée devant le commissaire ou sa déléguée, cette dernière a conclu tacitement que l'omission de proroger le délai avant l'expiration des 90 jours impartis n'avait pas automatiquement mis fin à l'enquête. Au regard de la norme de contrôle de la décision raisonnable à laquelle elle est assujettie, la décision de la déléguée est raisonnable. L'ordonnance de la déléguée est rétablie, et l'affaire est renvoyée au juge en cabinet pour qu'il statue sur les questions qui n'ont pas déjà été examinées et réglées lors du contrôle judiciaire.

La cour de justice jouit du pouvoir discrétionnaire d'entreprendre ou non un contrôle judiciaire et, en règle générale, elle s'en abstient lorsque la question aurait pu être soulevée devant le tribunal administratif mais qu'elle ne l'a pas été. Toutefois, les considérations qui justifient la règle générale ont une application limitée en l'espèce. Le commissaire a exprimé son opinion dans d'autres décisions, ce qui donne accès à son expertise. Nul élément de preuve n'était requis pour trancher la question de l'observation du délai, et nul préjudice n'était allégué.

In the present appeal, the letter notifying the parties of the extension was sent after the expiration of 90 days. An inquiry was conducted and the adjudicator ultimately rendered an order against the ATA. The issue raised by the ATA on judicial review could only be decided in one of two ways — either the consequence of an extension was that the inquiry was terminated or not. Both the Commissioner and the adjudicator implicitly decided that providing an extension after 90 days did not result in the inquiry being automatically terminated.

In this case, a reasonableness standard applied on judicial review. The Commissioner was interpreting his own statute and the question was within his specialized expertise. Deference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, unless the question falls into a category of question to which the correctness standard continues to apply. The timelines question does not fall into such a category: it is not a constitutional question, a question regarding the jurisdictional lines between competing specialized tribunals, a question of central importance to the legal system as a whole, nor a true question of jurisdiction or *vires*. Experience has shown that the category of true questions of jurisdiction is narrow and it may be that the time has come to reconsider whether this category exists and is necessary to identify the appropriate standard of review. Uncertainty has plagued standard of review analysis for many years. The “true questions of jurisdiction” category has caused confusion to counsel and judges alike and without a clear definition or content to the category, courts will continue to be in doubt on this question. For now, it is sufficient to say that, unless the situation is exceptional, the interpretation by a tribunal of its home statute or statutes closely connected to its function should be presumed to be a question of statutory interpretation subject to deference on judicial review. As long as the “true question of jurisdiction” category remains, a party seeking to invoke it should be required to demonstrate why the court should not review a tribunal’s interpretation of its home statute on the standard of reasonableness.

The deference due to a tribunal does not disappear because its decision was implicit. Parties cannot gut the deference owed to a tribunal by failing to raise the

En l’espèce, les parties ont été informées par lettre de la prorogation du délai de 90 jours après l’expiration de celui-ci. La déléguée a mené l’enquête à terme, puis rendu une ordonnance défavorable à l’ATA. La question soulevée par l’ATA lors du contrôle judiciaire ne pouvait appeler que l’une de deux conclusions possibles : soit la prorogation n’avait pas mis fin à l’enquête, soit elle y avait mis fin. Le commissaire et sa déléguée ont implicitement décidé que la prorogation du délai après les 90 jours impartis n’a pas automatiquement mis fin à l’enquête.

Dans la présente affaire, la décision était assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable. Le commissaire interprétait sa propre loi constitutive, et la question relevait de son expertise. Lorsqu’un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat, la déférence est habituellement de mise, sauf si la question relève d’une catégorie de questions à laquelle la norme de la décision correcte demeure applicable. La question de l’observation du délai n’appartient pas à une telle catégorie : elle n’est pas de nature constitutionnelle, elle n’a pas trait à la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents, elle ne revêt pas une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et elle ne touche pas véritablement à la compétence. L’expérience enseigne que peu de questions appartiennent à la catégorie des véritables questions de compétence, et le temps est peut-être venu de se demander si cette catégorie existe et si elle est nécessaire pour arrêter la norme de contrôle applicable. Pendant de nombreuses années, l’incertitude a pesé sur l’analyse relative à la norme de contrôle. La catégorie des « questions touchant véritablement à la compétence » a semé la confusion tant chez les juges que chez les avocats et, sans une définition claire ni de précision quant à sa teneur, les cours de justice demeureront dans l’incertitude à ce sujet. Pour l’heure, il suffit d’affirmer que, sauf situation exceptionnelle, il convient de présumer que l’interprétation par un tribunal administratif de sa propre loi constitutive ou d’une loi étroitement liée à son mandat est une question d’interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire. Tant que subsiste la catégorie des « véritables questions de compétence », la partie qui prétend soulever une question qui y appartient doit établir les raisons pour lesquelles le contrôle visant l’interprétation de sa loi constitutive par un tribunal administratif ne devrait pas s’effectuer au regard de la norme de la décision raisonnable.

Un tribunal administratif ne cesse pas d’avoir droit à la déférence parce que sa décision est implicite. Les parties ne sauraient, en omettant de soulever une

issue before the tribunal and thereby mislead the tribunal on the necessity of providing reasons. When the decision under review concerns an issue that was not raised before the decision maker, the reviewing court can consider reasons which could have been offered in support of the decision. When a reasonable basis for an implied decision is apparent, a reviewing court should uphold the decision as reasonable. In some cases, it may be that the reviewing court cannot adequately show deference without first providing the decision maker the opportunity to give its own reasons for the decision. It will generally be inappropriate to find that there is no reasonable basis for the tribunal's decision without first giving the tribunal an opportunity to provide one.

Reasons given by a tribunal in other decisions on the same issue can assist a reviewing court in determining whether a reasonable basis for an implied decision exists. Other decisions by the Commissioner and the adjudicator have provided consistent analyses of the similarly worded s. 69(6) of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* ("FOIPA"). The Commissioner has held that a similar 90-day time limit in s. 69(6) applies only to his duty to complete an inquiry and not to extending time to complete an inquiry. His interpretation of s. 69(6) systematically addresses the text of that provision, its purposes, and the practical realities of conducting inquiries. His interpretation of s. 69(6) satisfies the values of justification, transparency and intelligibility in administrative decision making.

It is reasonable to assume that the Commissioner's interpretations of s. 69(6) of FOIPA are the reasons of the adjudicator in this case. Both s. 50(5) of PIPA and s. 69(6) of FOIPA govern inquiries conducted by the Commissioner. They are identically structured and use almost identical language. It was reasonable for the adjudicator to apply the Commissioner's interpretation of s. 69(6) of FOIPA to s. 50(5) of PIPA. The interpretation does not render statutory requirements of notice meaningless. No principle of statutory interpretation requires a presumption that an extension must be granted before the expiry of the 90-day time limit simply because s. 50(5) is silent as to when an extension of time can be granted. The distinction between mandatory and directory provisions does not arise in this case because this is not a case of failure by a tribunal to comply with a legislative direction. Therefore, there exists a reasonable basis for the adjudicator's implied decision in this case.

question et en induisant ainsi le tribunal administratif en erreur quant à la nécessité de motiver sa décision, écarter la déférence due à ce dernier. Lorsque la décision contestée porte sur une question qui n'a pas été soulevée devant le décideur, la juridiction de révision peut prendre en compte les motifs qui auraient pu être donnés à l'appui. Lorsque la décision tacite a un fondement raisonnable manifeste, la juridiction de révision devrait la déclarer raisonnable et la confirmer. Il peut arriver parfois qu'une juridiction de révision ne puisse manifester la déférence voulue sans offrir d'abord au décideur administratif la possibilité d'exposer les motifs de sa décision. Il ne convient généralement pas qu'elle conclue à l'absence d'assise raisonnable sans offrir d'abord au tribunal administratif la possibilité d'en fournir une.

La juridiction de révision peut s'en remettre aux motifs d'autres décisions du tribunal administratif sur le même point pour décider si une décision implicite a un fondement raisonnable ou non. Dans d'autres décisions, le commissaire et ses délégués interprètent de manière constante le par. 69(6) de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (« FOIPA »), dont le libellé est semblable. Le commissaire conclut que le délai apparenté de 90 jours prévu au par. 69(6) ne vise que l'achèvement de l'enquête, et non la prorogation du délai pour la mener à terme. Son interprétation du par. 69(6) aborde successivement le texte de la disposition, son objet et l'expérience du commissaire au chapitre de la tenue d'enquêtes. Elle satisfait également aux exigences de justification, de transparence et d'intelligibilité du processus décisionnel administratif.

On peut certes présumer que les motifs du commissaire interprétant le par. 69(6) de la FOIPA sont repris par la déléguée en l'espèce. Le paragraphe 50(5) de la PIPA et le par. 69(6) de la FOIPA s'appliquent aux enquêtes du commissaire, ils sont conçus de la même manière et leurs libellés sont presque identiques. La déléguée pouvait légitimement appliquer au par. 50(5) de la PIPA l'interprétation du par. 69(6) de la FOIPA par le commissaire. Pareille conclusion ne rend pas inutile l'obligation légale de donner un avis. Aucun principe d'interprétation législative n'établit de présomption voulant que la prorogation doive intervenir avant l'expiration du délai de 90 jours seulement parce que le par. 50(5) ne précise pas la période pendant laquelle le délai peut être prorogé. La distinction entre les dispositions législatives impératives et celles qui sont directives ne joue pas en l'espèce, car il ne s'agit pas d'un cas où le tribunal administratif a omis de se conformer à une prescription du législateur. Par conséquent, la décision implicite de la déléguée avait une assise raisonnable.

Per Binnie and Deschamps JJ.: There is agreement with Cromwell J. that the concept of jurisdiction is fundamental to judicial review of administrative tribunals and to the rule of law. Administrative tribunals operate within a legal framework dictated by the Constitution and limited by their respective statutory mandates and it is the courts that determine the outer limits of those mandates. On the other hand, the notion of a “true question of jurisdiction or *vires*” is not helpful at the practical everyday level of deciding whether or not the courts are entitled to intervene in a particular administrative decision.

The middle ground lies in the more nuanced approach adopted in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, that if the issue relates to the interpretation and application of a tribunal’s own statute, is within its expertise and does not raise issues of general legal importance, the standard of reasonableness will generally apply. The expression “issues of general legal importance” means issues whose resolution has significance outside the operation of the statutory scheme under consideration. “Reasonableness” is a deceptively simple omnibus term which gives reviewing judges a broad discretion to choose from a variety of levels of scrutiny from the relatively intense to the not so intense. The calibration will be challenging enough for reviewing judges without superadding an elusive search for something that can be labelled a true question of *vires* or jurisdiction.

On the other hand, Rothstein J.’s creation of a “presumption” based on insufficient criteria simply adds a further step to what should be a straightforward analysis. A simplified approach would be that if the issue before the reviewing court relates to the interpretation or application of a tribunal’s “home statute” and related statutes that are also within the core function and expertise of the decision maker, and the issue does not raise matters of legal importance beyond the statutory scheme under review, the Court should afford a measure of deference under the standard of reasonableness. Otherwise, the last word on questions of law should be left with the courts.

Per Cromwell J.: In this case the applicable standard of review is reasonableness. The Commissioner’s power to extend time is granted in broad terms in the context

Les juges Binnie et Deschamps : Le juge Cromwell a raison d’affirmer que la notion de compétence est fondamentale dans le contrôle judiciaire des décisions des tribunaux administratifs et pour la primauté du droit. Les tribunaux administratifs exercent leurs fonctions dans le cadre juridique que dicte la Constitution et que délimitent leurs mandats légaux respectifs, et ce sont les cours de justice qui déterminent la portée de ces mandats. Par contre, la notion de « question touchant véritablement à la compétence » ne se révèle pas utile au quotidien pour déterminer concrètement si une cour de justice est admise ou non à s’immiscer dans une décision administrative donnée.

La démarche nuancée de la Cour dans l’arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, selon laquelle lorsqu’il s’agit d’interpréter et d’appliquer sa propre loi, dans son domaine d’expertise et sans que soit soulevée une question de droit générale, la norme de la décision raisonnable s’applique habituellement, constitue un compromis entre les points de vue qui s’opposent en l’espèce. Une « question de droit générale » s’entend d’une question dont le règlement n’importe pas seulement pour le régime législatif considéré. La « raisonabilité » est une notion générale d’apparence trompeusement simple qui confère à la juridiction de révision le pouvoir discrétionnaire étendu de choisir entre divers degrés d’examen, allant de celui relativement intense à celui qui l’est moins. Les juges saisis de demandes de contrôle judiciaire ont déjà suffisamment à faire pour déterminer l’intensité de l’examen nécessaire sans qu’on leur demande en plus de rechercher un élément insaisissable susceptible d’être qualifié de question touchant véritablement à la compétence.

En revanche, la création par le juge Rothstein d’une présomption fondée sur des critères insuffisants ne fait qu’ajouter une étape à une analyse qui devrait être simple. Suivant une démarche simplifiée, lorsque la décision visée par le contrôle judiciaire a trait à l’interprétation ou à l’application de la loi constitutive du tribunal administratif ou d’une loi connexe qui relève elle aussi essentiellement du mandat et de l’expertise du décideur, et qu’elle ne soulève pas de questions de droit générales, au-delà du régime législatif en cause, la Cour devrait se montrer déférente suivant la norme de la décision raisonnable. Sinon, il appartient à la cour de justice de statuer en dernier ressort sur les questions de droit.

Le juge Cromwell : La norme de contrôle applicable en l’espèce est celle de la décision raisonnable. Le pouvoir de prorogation est conféré au commissaire en

of a detailed and highly specialized statutory scheme which it is the Commissioner's duty to administer and under which he is required to exercise many broadly granted discretions. The adjudicator's decision on the timeliness issue should be reinstated and the matter should be remitted to the chambers judge to consider the issues not dealt with and resolved in the judicial review proceedings. Courts have a constitutional responsibility to ensure that administrative action does not exceed its jurisdiction, but they must also give effect to legislative intent when determining the applicable standard of judicial review. The standard of review analysis identifies the limits of the legality of a tribunal's actions and defines the limits of the role of the reviewing court. When existing jurisprudence has not already satisfactorily determined the standard of review applicable to the case at hand, the courts apply several relevant factors. These factors allow the courts to identify questions that are reviewable on a standard of correctness. Elevating to a virtually irrefutable presumption the general guideline that a tribunal's interpretation of its home statute will not often raise a jurisdictional question goes well beyond saying that deference will usually result where a tribunal's interpretation of its home statute is in issue. The terms "jurisdictional" and "*vires*" are unhelpful to the standard of review analysis but true questions of jurisdiction and *vires* do exist. There are legal questions in "home" statutes whose resolution legislatures do not intend to leave to the tribunal. As this Court's recent jurisprudence confirms, as a matter of either constitutional law or legislative intent, a tribunal must be correct on certain issues. The fact that s. 50(5) of *PIPA* is in the Commissioner's home statute did not relieve the reviewing court of its duty to consider the argument that the provision was one whose interpretation the legislator intended to be reviewed for correctness, by examining the provision and other relevant factors.

Cases Cited

By Rothstein J.

Discussed: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; **distinguished:** *Kellogg Brown and Root Canada v. Information and Privacy Commissioner (Alta.)*, 2007 ABQB 499, 434 A.R.

termes généraux dans le contexte d'un régime législatif détaillé et très spécialisé qu'il lui incombe d'administrer et en application duquel il est appelé à exercer de nombreux pouvoirs discrétionnaires accordés de manière générale. Il convient de rétablir la décision du commissaire concernant l'observation du délai et de renvoyer l'affaire au juge en cabinet pour qu'il statue sur les questions qui n'ont pas déjà été examinées et réglées lors du contrôle judiciaire. Une cour de justice a l'obligation constitutionnelle de s'assurer que les actes de l'Administration n'outrepassent pas les limites de sa compétence, mais elle doit aussi tenir compte de l'intention du législateur lorsqu'elle détermine la norme de contrôle applicable. L'analyse relative à la norme de contrôle délimite la légalité des actes du tribunal administratif et circonscrit la fonction de la cour de justice siégeant en révision. Lorsque la jurisprudence existante ne détermine pas déjà de façon satisfaisante la norme de contrôle applicable à la décision, la cour de justice applique plusieurs considérations pertinentes. Ces considérations lui permettent de déterminer quelle décision est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. Élever au rang de présomption pour ainsi dire irréfutable l'énoncé général voulant que l'interprétation par un tribunal administratif de sa loi constitutive soulève rarement une question de compétence va beaucoup plus loin qu'affirmer que la déférence est habituellement de mise envers un tribunal administratif qui interprète sa loi constitutive. L'emploi du mot « compétence » est inutile dans l'analyse relative à la norme de contrôle, mais les questions touchant véritablement à la compétence existent. Une loi constitutive renferme des dispositions qui soulèvent des questions de droit sur lesquelles le législateur n'a pas voulu que le tribunal administratif ait le dernier mot. Comme le confirme la jurisprudence récente de la Cour, suivant le droit constitutionnel ou l'intention du législateur, la décision du tribunal administratif sur certaines questions doit être correcte. La présence du par. 50(5) de la *PIPA* dans la loi constitutive du commissaire ne soustrait pas la cour de justice siégeant en révision à son obligation de se pencher — par l'examen de la disposition et de toute autre considération pertinente — sur la thèse selon laquelle le législateur a voulu que le contrôle de l'interprétation de la disposition s'effectue selon la norme de la décision correcte.

Jurisprudence

Citée par le juge Rothstein

Arrêt analysé : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; **distinction d'avec l'arrêt :** *Kellogg Brown and Root Canada c. Information and Privacy Commissioner (Alta.)*, 2007 ABQB 499,

which the correctness standard continues to apply, i.e., “constitutional questions, questions of law that are of central importance to the legal system as a whole and that are outside the adjudicator’s expertise, . . . ‘[q]uestions regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals’ [and] true questions of jurisdiction or *vires*” (*Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at para. 18, *per* LeBel and Cromwell JJ., citing *Dunsmuir*, at paras. 58, 60-61).

[31] The timelines question is not a constitutional question; nor is it a question regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals.

[32] And it is not a question of central importance to the legal system as a whole, but is one that is specific to the administrative regime for the protection of personal information. The timelines question engages considerations and gives rise to consequences that fall squarely within the Commissioner’s specialized expertise. The question deals with the Commissioner’s procedures when conducting an inquiry, a matter with which the Commissioner has significant familiarity and which is specific to *PIPA*. Also, in terms of interpreting s. 50(5) *PIPA* consistently with the purposes of the Act, the relevant considerations include the interests of all parties in the timely completion of inquiries, the importance of keeping the parties informed of the progression of the process and the effect of automatic termination of an inquiry on individual privacy interests. These considerations fall within the Commissioner’s expertise, which centres upon balancing the rights of individuals to have their personal information protected against the need of organizations to collect, use or disclose personal information for purposes that are reasonable (s. 3 *PIPA*).

[33] Finally, the timelines question does not fall within the category of a “true question of jurisdiction or *vires*”. I reiterate Dickson J.’s oft-cited

d’une catégorie de questions à laquelle la norme de la décision correcte demeure applicable, à savoir les « questions constitutionnelles, [les] questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui sont étrangères au domaine d’expertise du décideur, [les] questions portant sur la “délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents” [et] les questions touchant véritablement à la compétence » (*Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 18, les juges LeBel et Cromwell, citant *Dunsmuir*, par. 58, 60-61).

[31] La question de l’observation du délai n’est pas de nature constitutionnelle et elle n’a pas trait à la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents.

[32] Elle ne revêt pas non plus une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, mais vise précisément le régime administratif de protection des renseignements personnels. Elle met en jeu des considérations et des conséquences qui relèvent bel et bien de l’expertise du commissaire dans son domaine spécialisé. Elle touche à la procédure d’enquête propre à la *PIPA* et dont le commissaire a une connaissance approfondie. En outre, les considérations qui président à l’interprétation du par. 50(5) conformément aux objets de la *PIPA* comprennent l’intérêt de toutes les parties en cause à ce que l’enquête soit menée à terme avec célérité, l’importance de tenir les parties informées du déroulement du processus et les conséquences de la cessation automatique de l’enquête sur le droit de chacun au respect de sa vie privée. Ces considérations relèvent elles aussi de l’expertise du commissaire, laquelle est axée sur la mise en balance du droit de chacun à la protection de ses renseignements personnels, d’une part, et du besoin de l’organisme de recueillir, d’utiliser ou de communiquer des renseignements à des fins valables, d’autre part (art. 3 de la *PIPA*).

[33] Enfin, la question de l’observation du délai n’appartient pas à la catégorie des « questions touchant véritablement à la compétence ». Rappelons

warning in *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227, 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 *Dunsmuir*, at para. 35). See also *Syndicat des professeurs du collège de Lévis-Lauzon v. CEGEP de Lévis-Lauzon*, [1985] 1 S.C.R. 596, at p. 606, *per* Beetz J., adopting the reasons of Owen J.A. in *Union des employés de commerce, local 503 v. Roy*, [1980] C.A. 394. As this Court explained in *Canada (Canadian Human Rights Commission)*, “*Dunsmuir* expressly distanced itself from the extended definition of jurisdiction” (para. 18, citing *Dunsmuir*, at para. 59). Experience has shown that the category of true questions of jurisdiction is narrow indeed. Since *Dunsmuir*, this Court has not identified a single true question of jurisdiction (see *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paras. 33-34; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, at paras. 27-32; *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678, at paras. 31-36). Although this Court held in *Northrop Grumman Overseas Services Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2009 SCC 50, [2009] 3 S.C.R. 309, that the question was jurisdictional and therefore subject to review on a correctness standard, this was based on an established pre-*Dunsmuir* jurisprudence applying a correctness standard to this type of decision, not on the Court finding a true question of jurisdiction (para. 10).

[34] The direction that the category of true questions of jurisdiction should be interpreted narrowly takes on particular importance when the tribunal is interpreting its home statute. In one sense, anything a tribunal does that involves the interpretation of its home statute involves the determination of whether it has the authority or jurisdiction to do what is being challenged on judicial review. However, since *Dunsmuir*, this Court has departed from that definition of jurisdiction. Indeed, in view of recent jurisprudence, it may be that the time has

la mise en garde maintes fois citée du juge Dickson dans *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, à savoir que les cours de justice doivent « 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, cité dans l’arrêt *Dunsmuir*, par. 35). Voir également *Syndicat des professeurs du collège de Lévis-Lauzon c. CEGEP de Lévis-Lauzon*, [1985] 1 R.C.S. 596, p. 606, le juge Beetz, reprenant les motifs du juge Owen dans *Union des employés de commerce, local 503 c. Roy*, [1980] C.A. 394. Comme l’explique notre Cour dans *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, dans *Dunsmuir*, « la Cour se distancie expressément des définitions larges de la compétence » (par. 18, citant *Dunsmuir*, par. 59). L’expérience enseigne que peu de questions appartiennent à la catégorie des véritables questions de compétence. Depuis *Dunsmuir*, la Cour n’en a relevé aucune (voir *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, par. 33-34; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, par. 27-32; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, par. 31-36). Quant à l’arrêt *Northrop Grumman Overseas Services Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CSC 50, [2009] 3 R.C.S. 309, la Cour y statue que la question soulevée a trait à la compétence et appelle donc l’application de la norme de la décision correcte, et ce, en suivant une jurisprudence bien établie, antérieure à *Dunsmuir*, qui applique cette norme au type de décision en cause, et non en relevant une question qui touche véritablement à la compétence (par. 10).

[34] La consigne voulant que la catégorie des véritables questions de compétence appelle une interprétation restrictive revêt une importance particulière lorsque le tribunal administratif interprète sa loi constitutive. En un sens, tout acte du tribunal qui requiert l’interprétation de sa loi constitutive soulève la question du pouvoir ou de la compétence du tribunal d’accomplir cet acte. Or, depuis *Dunsmuir*, la Cour s’est écartée de cette définition de la compétence. En effet, au vu de la jurisprudence récente, le temps est peut-être venu de

come to reconsider whether, for purposes of judicial review, the category of true questions of jurisdiction exists and is necessary to identifying the appropriate standard of review. However, in the absence of argument on the point in this case, it is sufficient in these reasons to say that, unless the situation is exceptional, and we have not seen such a situation since *Dunsmuir*, the interpretation by the tribunal of “its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity” should be presumed to be a question of statutory interpretation subject to deference on judicial review.

[35] Justice Cromwell takes issue with my querying whether the category of true question of jurisdiction exists and is necessary. He says that this proposition “undermine[s] the foundation of judicial review of administrative action” (para. 92).

[36] Judges and administrative law counsel well know of the uncertainty and confusion that has plagued standard of review analysis for many years. That was the animating reason for this Court’s decision in *Dunsmuir*. At para. 32 of *Dunsmuir*, Bastarache and LeBel JJ. wrote:

Despite efforts to refine and clarify it, the present system has proven to be difficult to implement. The time has arrived to re-examine the Canadian approach to judicial review of administrative decisions and develop a principled framework that is more coherent and workable.

At para. 158, Deschamps J. wrote:

The law of judicial review of administrative action not only requires repairs, it needs to be cleared of superfluous discussions and processes.

At para. 145, Binnie J. wrote:

The present incarnation of the “standard of review” analysis requires a threshold debate about the four factors (non-exhaustive) which critics say too often leads to unnecessary delay, uncertainty and costs as arguments rage before the court about balancing expertise

se demander si, aux fins du contrôle judiciaire, la catégorie des véritables questions de compétence existe et si elle est nécessaire pour arrêter la norme de contrôle applicable. Cependant, faute de plaidoirie sur ce point en l’espèce, je me contente d’affirmer que, sauf situation exceptionnelle — et aucune ne s’est présentée depuis *Dunsmuir* —, il convient de présumer que l’interprétation par un tribunal administratif de « sa propre loi constitutive ou [d’une] loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » est une question d’interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire.

[35] Le juge Cromwell exprime son désaccord avec mon interrogation concernant l’existence et la nécessité de la catégorie des véritables questions de compétence. À son avis, mes propos « minent l’assise du contrôle judiciaire des actes de l’Administration » (par. 92).

[36] Juges et avocats spécialisés en droit administratif sont bien au fait de l’incertitude et de la confusion qui, pendant de nombreuses années, ont pesé sur l’analyse relative à la norme de contrôle et qui sont à l’origine de l’arrêt *Dunsmuir*. Les juges Bastarache et LeBel écrivent ce qui suit au par. 32 de cet arrêt :

Malgré les efforts pour l’améliorer et le clarifier, le mécanisme actuel s’est révélé difficile à appliquer. Le temps est venu de revoir le contrôle judiciaire des décisions administratives au Canada et d’établir un cadre d’analyse rationnel qui soit plus cohérent et fonctionnel.

La juge Deschamps opine pour sa part au par. 158 :

Les règles régissant le contrôle judiciaire de l’action gouvernementale ont besoin de plus qu’une simple réforme. Le droit, en ce domaine, doit être débarrassé des grilles d’analyse et des débats inutiles.

Puis, au par. 145, le juge Binnie ajoute :

La démarche actuelle commande l’examen préalable de quatre facteurs (non exhaustifs) qui, selon les détracteurs du mécanisme, prolongent indûment l’instance, accroissent l’incertitude et majorent les coûts, des arguments étant alors présentés à la cour quant à l’adéquation

occasion arise, to address in a future case whether such category is indeed helpful or necessary.

[43] With respect, Justice Cromwell's reasons fail to appreciate that an invitation to consider whether a true question of jurisdiction or *vires* exists in a future case does not raise the specter of the constitutional guarantee of judicial review being an "empty shell" (para. 103). All decisions of tribunals are subject to judicial review, including decisions dealing with the scope of their statutory mandate, even if this Court were to eliminate true questions of jurisdiction as a separate category attracting a correctness review. This change would simply end the need for debate around whether the issue in any given case can be properly characterized as jurisdictional. It would not preclude judicial review on a reasonableness standard when interpretation of the home statute of the tribunal is at issue. Nor would it eliminate correctness review of decisions of tribunals interpreting their home statute where the issue is a constitutional question, a question of law that is of central importance to the legal system as a whole and that is outside the adjudicator's expertise, or a question regarding the jurisdictional lines between competing specialized tribunals. See *Alliance*, at para. 26, citing *Dunsmuir*, at paras. 58-61, and *Nor-Man Regional Health Authority Inc. v. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 SCC 59, [2011] 3 S.C.R. 616, at para. 35, *per* Fish J.

[44] *Dunsmuir* provided guidance as to how a standard of review might be determined summarily without requiring a full standard of review analysis. One method was to identify the nature of the question at issue, which would normally or, I say, presumptively determine the standard of

l'heure, les questions touchant véritablement à la compétence sont exceptionnelles et que, si l'occasion se présente, il conviendra ultérieurement de se demander si la catégorie est effectivement utile ou nécessaire.

[43] Soit dit en tout respect, dans ses motifs, le juge Cromwell ne tient pas compte du fait que l'invitation à se demander si l'existence d'une question touchant véritablement à la compétence sera reconnue dans une affaire ultérieure ne risque pas de rendre théorique la garantie constitutionnelle dont bénéficie le contrôle judiciaire (par. 103). Toute décision d'un tribunal administratif est susceptible de contrôle judiciaire, y compris celle portant sur l'étendue de son mandat légal, et elle le demeurerait même si notre Cour supprimait la catégorie des questions touchant véritablement à la compétence en tant que catégorie distincte appelant l'application de la norme de la décision correcte. Un tel changement mettrait simplement fin à la nécessité de débattre de la question de savoir si, dans un cas donné, on peut à juste titre qualifier le point soulevé de question touchant à la compétence. Il n'empêcherait pas le contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable lorsque le litige porte sur l'interprétation de sa loi constitutive par un tribunal administratif. Il ne soustrairait pas non plus à un contrôle au regard de la décision correcte l'interprétation de sa loi constitutive par le tribunal administratif lorsque le litige porte sur une question constitutionnelle, une question de droit d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise du décideur, ou une question relative à la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents. Voir *Alliance*, par. 26, citant *Dunsmuir*, par. 58-61, et *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, 2011 CSC 59, [2011] 3 R.C.S. 616, par. 35, le juge Fish.

[44] L'arrêt *Dunsmuir* permet de déterminer sommairement la norme de contrôle applicable sans effectuer l'analyse exhaustive s'y rapportant. L'une des avenues possibles consiste à qualifier la question en litige, ce qui définit normalement (ou, de mon point de vue, on peut le présumer) la norme

In the Court of Appeal of Alberta

Citation: Belland v. Belland, 2008 ABCA 309

Date: 20080922

Docket: 0803-0001-AC

Registry: Edmonton

Between:

Philippe Henri Belland

Appellant
(Petitioner)

- and -

Janet Yvette Belland

Respondent
(Respondent)

The Court:

**The Honourable Mr. Justice Frans Slatter
The Honourable Mr. Justice R. Paul Belzil
The Honourable Mr. Justice Dennis Thomas**

Memorandum of Judgment Delivered from the Bench

Appeal from the Order by
The Honourable Mr. Justice T.D. Clackson
Dated the 13th day of December, 2007
Filed on the 29th day of January, 2008
(Docket: 4803-095283)

**Memorandum of Judgment
Delivered from the Bench**

Slatter J.A. (for the Court):

[1] Appeals are from the formal order, not the reasons. The chambers judge said some things about overpayment of child support. In the end he declined to deal with that issue, as there was not a proper application and evidentiary record before him. The formal order does not mention this issue. Therefore, there is no impediment to the appellant bringing an application for any past overpayment.

[2] This appeal is dismissed. In the unusual circumstances, neither party will receive costs of the appeal.

Appeal heard on September 17, 2008

Memorandum filed at Edmonton, Alberta
this 22nd day of September, 2008

Slatter J.A.

**Attorney General of Canada and
James Blackler also known as Jim
Blackler** *Appellants*

v.

Michiel McArthur *Respondent*

and

**Attorney General of British Columbia,
Roland Anglehart Sr., Roland Anglehart
Jr., Bernard Arseneault, Héliodore Aucoin,
Albert Benoît, Robert Boucher, Elide Bulger,
Gérard Cassivi, Jean-Gilles Chiasson,
Ludger Chiasson, Martin M. Chiasson, Rémi
Chiasson, 2973-0819 Québec inc., 2973-1288
Québec inc., 3087-5199 Québec inc., Robert
Collin, Roméo G. Cormier, Marc Couture,
Les Crustacées de Gaspé ltée, Lino Desbois,
Randy Deveau, Carol Duguay, Charles-Aimé
Duguay, Denis Duguay, Donald Duguay,
Marius Duguay, Edgar Ferron, Armand
Fiset, Livain Foulem, Claude Gionest, Jocelyn
Gionet, Simon J. Gionet, Aurèle Godin, Valois
Goupil, Aurélien Haché, Donald R. Haché,
Gaëtan Haché, Guy Haché, Jacques E. Haché,
Jason-Sylvain Haché, Jean-Pierre Haché,
Jacques A. Haché, René Haché, Rhéal Haché,
Robert F. Haché, Alban Hautcœur, Fernand
Hautcœur, Jean-Claude Hautcœur, Gregg
Hinkley, Jean-Pierre Huard, Réjean Leblanc,
Christian Lelièvre, Elphège Lelièvre, Jean-
Elie Lelièvre, Jules Lelièvre, Dassise Mallet,
Delphis Mallet, Francis Mallet, Jean-Marc
Marcoux, André Mazerolle, Eddy Mazerolle,
Gilles A. Noël, Lévis Noël, Martin Noël,
Nicolas Noël, Onésime Noël, Raymond Noël,
Francis Parisé, Domitien Paulin, Sylvain
Paulin, Pêcheries Denise Quinn Syvrais inc.,
Pêcheries François inc., Pêcheries Jean-Yan II
inc., Pêcheries Jimmy L. ltée, Pêcheries J.V.L.
ltée, Pêcheries Ray-L. inc., Les Pêcheries
Serge-Luc inc., Roger Pinel, Claude Poirier,**

**Procureur général du Canada et James
Blackler, aussi connu sous le nom de Jim
Blackler** *Appelants*

c.

Michiel McArthur *Intimé*

et

**Procureur général de la Colombie-
Britannique, Roland Anglehart père, Roland
Anglehart fils, Bernard Arseneault, Héliodore
Aucoin, Albert Benoît, Robert Boucher, Elide
Bulger, Gérard Cassivi, Jean-Gilles Chiasson,
Ludger Chiasson, Martin M. Chiasson, Rémi
Chiasson, 2973-0819 Québec inc., 2973-1288
Québec inc., 3087-5199 Québec inc., Robert
Collin, Roméo G. Cormier, Marc Couture,
Les Crustacées de Gaspé ltée, Lino Desbois,
Randy Deveau, Carol Duguay, Charles-Aimé
Duguay, Denis Duguay, Donald Duguay,
Marius Duguay, Edgar Ferron, Armand
Fiset, Livain Foulem, Claude Gionest, Jocelyn
Gionet, Simon J. Gionet, Aurèle Godin, Valois
Goupil, Aurélien Haché, Donald R. Haché,
Gaëtan Haché, Guy Haché, Jacques E. Haché,
Jason-Sylvain Haché, Jean-Pierre Haché,
Jacques A. Haché, René Haché, Rhéal Haché,
Robert F. Haché, Alban Hautcœur, Fernand
Hautcœur, Jean-Claude Hautcœur, Gregg
Hinkley, Jean-Pierre Huard, Réjean Leblanc,
Christian Lelièvre, Elphège Lelièvre, Jean-
Elie Lelièvre, Jules Lelièvre, Dassise Mallet,
Delphis Mallet, Francis Mallet, Jean-Marc
Marcoux, André Mazerolle, Eddy Mazerolle,
Gilles A. Noël, Lévis Noël, Martin Noël,
Nicolas Noël, Onésime Noël, Raymond Noël,
Francis Parisé, Domitien Paulin, Sylvain
Paulin, Pêcheries Denise Quinn Syvrais inc.,
Pêcheries François inc., Pêcheries Jean-Yan II
inc., Pêcheries Jimmy L. ltée, Pêcheries J.V.L.
ltée, Pêcheries Ray-L. inc., Les Pêcheries
Serge-Luc inc., Roger Pinel, Claude Poirier,**

Produits Belle Baie Itée, Adrien Roussel, Jean-Camille Roussel, Mathias Roussel, Steven Roussy, Mario Savoie, Succession of Jean-Pierre Robichaud, Succession of Lucien Chiasson, Succession of Sylva Haché, Jean-Marc Sweeney, Michel Turbide, Réal Turbide, Donat Vienneau, Fernand Vienneau, Livain Vienneau and Rhéal Vienneau *Interveniers*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. McARTHUR

2010 SCC 63

File No.: 33043.

2010: January 20, 21; 2010: December 23.

Present: Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Courts — Jurisdiction — Provincial superior courts — Action brought against Crown and federal official in Superior Court of Ontario seeking constitutional remedies and damages for wrongful or false imprisonment and for intentional or negligent infliction of emotional and mental distress — Whether plaintiff entitled to proceed by way of action in Superior Court of Ontario without first proceeding by way of judicial review in Federal Court — Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 17, 18; Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21.

Between 1994 and 1999, M spent approximately four years and six months in solitary confinement, segregation or in a special handling unit on instructions of B or other federal employees for whom the Crown is responsible. He did not seek to set aside the prison orders, but some years later filed a statement of claim in the Ontario Superior Court seeking damages and alleging that his detention had been arbitrary and constituted cruel and unusual punishment, contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. He claimed to have suffered severe emotional and psychological injury and harm. He also alleged that the decisions to place him in solitary confinement were made deliberately and maliciously or negligently. The Superior Court dismissed the claim on the basis of *Canada v. Grenier*, 2005 FCA

Produits Belle Baie Itée, Adrien Roussel, Jean-Camille Roussel, Mathias Roussel, Steven Roussy, Mario Savoie, succession de Jean-Pierre Robichaud, succession de Lucien Chiasson, succession de Sylva Haché, Jean-Marc Sweeney, Michel Turbide, Réal Turbide, Donat Vienneau, Fernand Vienneau, Livain Vienneau et Rhéal Vienneau *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. McARTHUR

2010 CSC 63

N° du greffe : 33043.

2010 : 20, 21 janvier; 2010 : 23 décembre.

Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

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

Tribunaux — Compétence — Cours supérieures provinciales — Action intentée contre la Couronne et un fonctionnaire fédéral devant la Cour supérieure de l'Ontario en vue d'obtenir des réparations constitutionnelles et des dommages-intérêts pour emprisonnement illégal ou séquestration et trouble émotionnel et souffrance morale infligés délibérément ou par négligence — Le demandeur peut-il engager une action devant la Cour supérieure de l'Ontario sans procéder d'abord par voie de contrôle judiciaire en Cour fédérale? — Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18; Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21.

Entre 1994 et 1999, M a passé environ quatre ans et six mois en isolement cellulaire ou dans une unité spéciale de détention, sur l'ordre de B ou d'autres fonctionnaires fédéraux dont les actes engagent la responsabilité de la Couronne. Il n'a pas cherché à faire annuler les ordres d'isolement, mais quelques années plus tard, il a déposé une déclaration à la Cour supérieure de l'Ontario, réclamant des dommages-intérêts et affirmant que son isolement cellulaire était arbitraire et constituait une peine cruelle et inusitée, en violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a dit avoir subi un préjudice émotionnel et psychologique grave. Il a aussi soutenu que les décisions ordonnant son isolement cellulaire avaient été prises de façon délibérée et avec malveillance ou par négligence. La Cour supérieure a rejeté la demande en se

348, [2006] 2 F.C.R. 287, but the Court of Appeal overturned the decision on the ground that relief by way of damages was available in the superior court.

Held: The appeal should be dismissed.

For the reasons set out in *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, a textual, contextual and purposive interpretation of the *Federal Courts Act* does not support the view that a plaintiff who claims to have suffered compensable loss as a result of an administrative decision must first have the lawfulness of the decision determined by the Federal Court. Further, the *Federal Courts Act* does not prevent provincial superior court scrutiny of the constitutionality of the conduct of federal officials. Here, the Superior Court is authorized to consider the validity of M's detention in the context of his damages claim, as well as the impact, if any, of any valid detention orders on Crown liability. The collateral attack doctrine does not support the Attorney General's jurisdictional challenge in light of the explicit statutory grant of jurisdiction to the provincial superior courts in the *Federal Courts Act* where "relief is claimed against the [federal] Crown" as well as the provisions of the *Crown Liability and Proceedings Act*.

Cases Cited

Applied: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; **overruled:** *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287; **referred to:** *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, 2001 SCC 81, [2001] 3 S.C.R. 575; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 9, 12, 24(1).
Constitution Act, 1867, s. 101.
Corrections and Conditional Release Act, S.C. 1992, c. 20, ss. 3, 31, 32, 33.
Corrections and Conditional Release Regulations, SOR/92-620, ss. 21, 22.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 17, 18.

fondant sur *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, mais la Cour d'appel a infirmé sa décision au motif qu'il était possible d'obtenir une réparation sous forme de dommages-intérêts en cour supérieure.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Pour les motifs exprimés dans *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, une interprétation textuelle, contextuelle et téléologique de la *Loi sur les Cours fédérales* n'étaye pas l'opinion selon laquelle un demandeur qui prétend avoir subi un préjudice indemnisable en raison d'une décision administrative doit d'abord demander à la Cour fédérale de se prononcer sur la légalité de la décision. De plus, la *Loi sur les Cours fédérales* n'empêche pas une cour supérieure provinciale de procéder à l'examen de la constitutionnalité de la conduite de fonctionnaires fédéraux. En l'espèce, la Cour supérieure peut examiner la validité de l'isolement de M dans le contexte de son action en dommages-intérêts, ainsi que les répercussions, le cas échéant, d'un ordre d'isolement valide sur la responsabilité de la Couronne. Le principe de l'interdiction des contestations indirectes n'étaye pas la contestation de la compétence des cours supérieures provinciales, par le procureur général, vu la compétence dans « les cas de demande de réparation contre la Couronne » fédérale que leur confère explicitement la *Loi sur les Cours fédérales* et la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; **arrêt renversé :** *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; **arrêts mentionnés :** *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, 2001 CSC 81, [2001] 3 R.C.S. 575; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 9, 12, 24(1).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 101.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21.
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20, art. 3, 31, 32, 33.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18.
Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, DORS/92-620, art. 21, 22.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Laskin, Borins and Feldman JJ.A.), 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19, 303 D.L.R. (4th) 626, 245 O.A.C. 91, 86 Admin. L.R. (4th) 163, 40 C.E.L.R. (3d) 183, [2008] O.J. No. 5291 (QL), 2008 CarswellOnt 7826, setting aside a decision of Pedlar J., 2006 CarswellOnt 9820. Appeal dismissed.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine and Bernard Letarte, for the appellants.

John A. Ryder-Burbidge, for the respondent.

Written submissions only for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Patrick Ferland and David Quesnel, for the interveners Roland Anglehart Sr. et al.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — The question raised by this appeal is whether a prison inmate who seeks damages in the Ontario Superior Court of Justice against federal prison authorities for arbitrary detention and alleged mistreatment over a decade ago must first seek judicial review in the Federal Court to quash the segregation orders that are the basis of his claim.

[2] As in the companion case of *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, released concurrently, the Attorney General of Canada characterizes the damages claim as a collateral attack on an administrative decision, here the segregation orders, and contests the jurisdiction of the provincial superior court to proceed unless and until the orders are set aside by the Federal Court. Until that happens, he says, the Crown and its servants are fully protected from liability by the statutory authority granted by the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20. For the reasons given in *TeleZone*,

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Laskin, Borins et Feldman), 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19, 303 D.L.R. (4th) 626, 245 O.A.C. 91, 86 Admin. L.R. (4th) 163, 40 C.E.L.R. (3d) 183, [2008] O.J. No. 5291 (QL), 2008 CarswellOnt 7826, qui a infirmé une décision du juge Pedlar, 2006 CarswellOnt 9820. Pourvoi rejeté.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine et Bernard Letarte, pour les appelants.

John A. Ryder-Burbidge, pour l'intimé.

Argumentation écrite seulement pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Patrick Ferland et David Quesnel, pour les intervenants Roland Anglehart père et autres.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Le pourvoi soulève la question de savoir si, pour réclamer des dommages-intérêts contre les autorités carcérales fédérales devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour détention arbitraire et mauvais traitements prétendument subis il y a plus de 10 ans, un détenu doit au préalable présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour faire annuler les ordres d'isolement cellulaire sur lesquels repose son recours.

[2] Comme dans le pourvoi connexe *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, tranché concurremment, le procureur général du Canada qualifie la demande de dommages-intérêts de contestation indirecte d'une décision administrative, en l'occurrence les ordres d'isolement, et conteste la compétence de la cour supérieure provinciale d'instruire la demande tant que ces ordres n'auront pas été annulés par la Cour fédérale. Il soutient que, d'ici là, la Couronne et ses fonctionnaires sont totalement à l'abri d'un recours en responsabilité, vu le pouvoir d'origine législative que leur confère la *Loi sur le système correctionnel*

only determine some — but not all — elements of his monetary claims against the Crown.

[14] Moreover, the provincial superior court clearly has jurisdiction to hear Mr. McArthur's claim for compensation under s. 24(1) of the *Charter*. In *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, an argument was made on behalf of the federal Crown that because constitutional relief was sought against federal officials (including the Director of Investigation and Research under the federal *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, now repealed), all of whom fell within the definition of "federal board, commission or other tribunal", the *Federal Courts Act* (at the time titled *Federal Court Act*) had successfully ousted the jurisdiction of the British Columbia Supreme Court. This Court concluded that Parliament could not, by giving exclusive jurisdiction to the Federal Court over federal officials, deny the provincial superior courts their traditional subject matter jurisdiction over constitutional issues. In my opinion, the *Federal Courts Act* equally cannot operate to prevent provincial superior court scrutiny of the constitutionality of the conduct of federal officials. Section 101 of the *Constitution Act, 1867*, authorizes the creation of "additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada". The provincial superior courts retain their historic jurisdiction over the Constitution. This does not preclude concurrent jurisdiction over constitutional subject matters in the Federal Court, of course, but it is not and cannot be made exclusive. Accordingly, quite apart from s. 17 of the *Federal Courts Act*, the Ontario Superior Court had jurisdiction to deal with Mr. McArthur's *Charter* claim.

[15] Clearly, an issue before the Superior Court is whether the Crown defendants are covered by a defence of statutory authority, i.e., that the administrative segregation orders were lawfully made and

n'indique que les cours provinciales peuvent statuer sur certains éléments seulement — et non sur tous les éléments — de ses réclamations pécuniaires contre la Couronne.

[14] En outre, il ne fait aucun doute que la cour supérieure provinciale est compétente pour entendre la demande d'indemnisation de M. McArthur en vertu du par. 24(1) de la *Charte*. Dans *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, on a fait valoir au nom de la Couronne fédérale que, comme une réparation constitutionnelle était demandée contre des fonctionnaires fédéraux (y compris le directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, une loi fédérale maintenant abrogée) qui répondaient tous à la définition d'un « office fédéral », la *Loi sur les Cours fédérales* (alors intitulée *Loi sur la Cour fédérale*) avait effectivement écarté la compétence de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Notre Cour a conclu que le législateur ne pouvait pas, en accordant à la Cour fédérale compétence exclusive à l'égard des fonctionnaires fédéraux, priver les cours supérieures provinciales de leur compétence traditionnelle à l'égard des questions constitutionnelles. À mon avis, la *Loi sur les Cours fédérales* ne peut pas non plus avoir pour effet d'empêcher une cour supérieure provinciale de procéder à l'examen de la constitutionnalité de la conduite de fonctionnaires fédéraux. L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet la création de « tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada ». Les cours supérieures provinciales conservent leur compétence historique à l'égard de la Constitution. Évidemment, cela n'écarte pas la compétence concurrente de la Cour fédérale sur les questions constitutionnelles, mais cette compétence n'est pas exclusive et elle ne peut le devenir. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a donc compétence pour connaître de la demande de M. McArthur fondée sur la *Charte*, sans égard à l'art. 17 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[15] De toute évidence, la Cour supérieure de justice est saisie de la question de savoir si les défendeurs de la Couronne peuvent invoquer le moyen de défense de pouvoir d'origine législative, c.-à-d.

Pierre Crevier *Appellant*;

and

The Attorney General of the Province of Quebec and Harmel Aubry *Respondents*;

and

Pierre Crevier *Appellant*;

and

The Attorney General of the Province of Quebec and Robert Cofsky *Respondents*;

and

The Attorney General for the Province of Alberta *Intervener*.

1981: February 10, 11; 1981: October 20.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Professions Tribunal — Writs of evocation — Privative clauses — Express general exclusion of the supervisory authority of the Superior Court in respect of jurisdiction and law — Power to determine limits of jurisdiction without appeal or review — Whether a s. 96 court created — British North America Act, art. 96 — Professional Code, R.S.Q. 1977, c. C-26, arts. 162, 163, 164, 169, 175, 193, 194, 195 — Code of Civil Procedure, arts. 33, 846.

The appellant obtained two writs of evocation from a judge of the Superior Court of Quebec from two decisions of the Professions Tribunal quashing a decision of a Discipline Committee of a professional corporation on the ground that that body had acted beyond its authority. The Superior Court held that the wide powers conferred upon the Professions Tribunal—powers encompassing review of law or fact and jurisdiction—offended s. 96 of the *B.N.A. Act* because the question whether a body has exceeded its jurisdiction fell within the superintending and reforming power belonging solely to a superior court whose members are appointed by the Governor General in Council. That decision was reversed by a majority of the Quebec Court of Appeal. Hence the appeal to this Court.

Pierre Crevier *Appelant*;

et

Le procureur général de la province de Québec et Harmel Aubry *Intimés*;

et

Pierre Crevier *Appelant*;

et

Le procureur général de la province de Québec et Robert Cofsky *Intimés*;

et

Le procureur général de la province de l'Alberta *Intervenant*.

1981: 10, 11 février; 1981: 20 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Tribunal des professions — Brefs d'évocation — Clauses privatives — Exclusion expresse et générale du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure à l'égard des questions de droit et de compétence — Pouvoir de définir les limites de sa propre compétence sans appel ni révision équivalent à créer une cour visée par l'art. 96 de l'A.A.N.B. — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 96 — Code des professions, L.R.Q. 1977, chap. C-26, art. 162, 163, 164, 169, 175, 193, 194, 195 — Code de procédure civile, art. 33, 846.

L'appelant a obtenu deux brefs d'évocation d'un juge de la Cour supérieure du Québec à l'encontre de deux décisions du Tribunal des professions qui a infirmé une décision du comité de discipline d'une corporation professionnelle au motif que cet organisme avait excédé sa compétence. La Cour supérieure a statué que les pouvoirs étendus accordés au Tribunal des professions (pouvoirs englobant la révision de questions de droit, de fait ou de compétence) étaient de nature à contrevenir à l'art. 96 de l'A.A.N.B. car la question de savoir si un organisme a excédé sa juridiction relève du pouvoir de surveillance et de contrôle lequel seul est réservé à une cour supérieure dont la nomination des membres relève du gouverneur général en conseil. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé ce jugement, d'où le pourvoi devant cette Cour.

Held: The appeal should be allowed.

The Professions Tribunal is given no function other than that of a general tribunal of appeal in respect of all professions covered by the *Professional Code* and it was, therefore, impossible to see its final appellate jurisdiction as part of an institutional arrangement by way of a regulatory scheme for governance of the various professions.

Where a provincial legislature purports to insulate one of its statutory tribunals from any curial review of its adjudicative functions, and where that insulation encompassing jurisdiction, the legislation must be struck down as unconstitutional because it constitutes, in effect, a s. 96 court. It is unquestioned that privative clauses, when properly framed, may effectively oust judicial review on questions of law and on other issues not touching jurisdiction. However, given that s. 96 is in the *British North America Act* and that it would make a mockery of it to treat it in non-functional formal terms as a mere appointing power, there is nothing that is more the hallmark of a superior court than the vesting of power in a provincial statutory tribunal to determine the limits of its jurisdiction without appeal or other review. Consequently, a provincially-constituted statutory tribunal could not constitutionally be immunized from review of decisions on questions of jurisdiction.

The present case was no different in principle from the *Farrah* case, [1978] 2 S.C.R. 638, when regard is had to ss. 175, 194 and 195 of the *Professional Code*. In both cases there was a purported exclusion of the reviewing authority of any court, whether by appeal or by evocation.

Attorney General of Quebec v. Farrah, [1978] 2 S.C.R. 638, followed; *Tomko v. Labour Relations Board (N.S.)*, [1977] 1 S.C.R. 112, distinguished; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Farrell v. Workmen's Compensation Board*, [1962] S.C.R. 48; *Toronto Newspaper Guild, Local 187 v. Globe Printing Company*, [1953] 2 S.C.R. 18; *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal v. Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Executors of the Woodward Estate v. Minister of Finance*, [1973] S.C.R. 120, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec¹, reversing a judgment of the

¹ [1979] C.A. 333.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le Tribunal des professions n'a pas d'autre fonction que celle d'un tribunal d'appel à l'égard de toutes les professions que vise le *Code des professions* et il est, par conséquent, impossible de considérer sa compétence d'appel en dernier ressort comme une partie d'un mécanisme institutionnel sous forme de dispositif de réglementation de la conduite des diverses professions.

Chaque fois que le législateur provincial prétend soustraire l'un des tribunaux créés par la loi à toute révision judiciaire de sa fonction d'adjuger, et que la soustraction englobe la compétence, la loi provinciale doit être déclarée inconstitutionnelle parce qu'elle a comme conséquence de faire de ce tribunal une cour au sens de l'art. 96. Il est incontestable que des clauses privatives bien formulées peuvent efficacement écarter le contrôle judiciaire sur des questions de droit et sur d'autres questions étrangères à la compétence. Toutefois, comme l'art. 96 fait partie de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et que ce serait le tourner en dérision que de l'interpréter comme un pouvoir de nomination simple et sans portée, la Cour ne peut trouver de marque plus distinctive d'une cour supérieure que l'attribution à un tribunal provincial du pouvoir de délimiter sa compétence sans appel ni autre révision. En conséquence, un tribunal créé par une loi provinciale ne peut être constitutionnellement à l'abri du contrôle de ses décisions sur des questions de compétence.

L'affaire en l'espèce n'est pas différente en principe de l'affaire *Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638, si l'on considère les art. 175, 194 et 195 du *Code des professions*. Dans les deux affaires on a voulu écarter le pouvoir de contrôle de tout autre tribunal, sous forme d'appel et d'évocation.

Jurisprudence: arrêt suivi: *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; distinction faite avec l'arrêt *Tomko c. Labour Relations Board (N.-É.)*, [1977] 1 R.C.S. 112; arrêts mentionnés: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Farrell c. Commission des accidents de travail*, [1962] R.C.S. 48; *Toronto Newspaper Guild, Local 187 c. Globe Printing Company*, [1953] 2 R.C.S. 18; *L'Alliance des Professeurs Catholiques de Montréal c. Commission des relations ouvrières du Québec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Succession Woodward c. Ministre des Finances*, [1973] R.C.S. 120.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹, qui a infirmé un jugement de la Cour

¹ [1979] C.A. 333.

Superior Court², authorizing writs of evocation to be issued. Appeal allowed.

Robert Lesage, Q.C., and *Daniel Lavoie*, for the appellant.

Henri Brun, Louis Crête and *Jean-François Jobin*, for the respondent the Attorney General of the Province of Quebec.

Pierre Saint-Martin, for the respondents Aubry and Cofsky.

B. A. Crane, Q.C., for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal is whether the Professions Tribunal, established under s. 162 of the *Professional Code*, R.S.Q. 1977, c. C-26, may competently exercise the powers conferred upon it under s. 175 and under ancillary provisions such as s. 169 or whether, by reason of such powers and having regard also to the privative terms of s. 194, there would be a violation of s. 96 of the *British North America Act* in their exercise. The issue so stated requires a close examination of the recent judgment of this Court in *Attorney General of Quebec v. Farrah*³, to determine whether there is a sufficient distinction between the challenged legislation here and that involved in the *Farrah* case to warrant a different answer, one of validity rather than invalidity as in *Farrah*.

I need make but a brief allusion to the facts. The *Professional Code* governs some 38 professional corporations listed in an annex to the Code. Each of these corporations is required to establish a Discipline Committee in conformity with the Code to deal with allegations of professional misconduct. The Discipline Committees have authority under s. 156 to impose a range of sanctions upon a finding of guilty, such as a reprimand or a temporary or permanent striking off the rolls of the particular corporation or a fine of at least \$200 for each offence. The Discipline Committee has no authority to admit members to the particular

supérieure², autorisant la délivrance de brefs d'évocation. Pourvoi accueilli.

Robert Lesage, c.r., et *Daniel Lavoie*, pour l'appellant.

Henri Brun, Louis Crête et *Jean-François Jobin*, pour l'intimé le procureur général de la province de Québec.

Pierre Saint-Martin, pour les intimés Aubry et Cofsky.

B. A. Crane, c.r., pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—La question en litige dans ce pourvoi est celle de savoir si le Tribunal des professions, institué par l'art. 162 du *Code des professions*, L.R.Q. 1977, chap. C-26, a compétence pour exercer les pouvoirs que lui attribuent l'art. 175 et des dispositions complémentaires comme l'art. 169 ou si, à cause de ces pouvoirs et compte tenu des dispositions privatives de l'art. 194, leur exercice contrevient à l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ainsi formulée, la question en litige appelle un examen attentif de l'arrêt récent de cette Cour *Procureur général du Québec c. Farrah*³, pour déterminer s'il y a suffisamment de différence entre la loi contestée en l'espèce et celle visée dans l'affaire *Farrah* pour justifier une réponse différente, savoir que la loi est valide et non pas nulle comme dans l'affaire *Farrah*.

Il me faut faire un bref rappel des faits. Le *Code des professions* régit quelque 38 corporations professionnelles énumérées en annexe au Code. Chacune d'elles est tenue de constituer un comité de discipline conformément au Code pour entendre les plaintes d'inconduite. Les comités de discipline ont, en vertu de l'art. 156, le pouvoir d'imposer une gamme de sanctions sur déclaration de culpabilité, dont la réprimande, la radiation temporaire ou permanente du tableau de la corporation concernée ou l'imposition d'une amende d'au moins \$200 pour chaque infraction. Le comité de discipline n'a pas le pouvoir d'admettre des membres à une

² [1977] C.S. 324.

³ [1978] 2 S.C.R. 638.

² [1977] C.S. 324.

³ [1978] 2 R.C.S. 638.

with a provincial statutory provision which purported to make certain determinations by the Minister final and conclusive and not open to appeal or review in any court. Martland J., speaking for this Court, dealt with this provision as follows (at p. 127):

The effect which has been given to a provision of this kind is that, while it precludes a superior court from reviewing, by way of *certiorari*, a decision of an inferior tribunal on the basis of error of law, on the face of the record, if such error occurs in the proper exercise of its jurisdiction, it does not preclude such review if the inferior tribunal has acted outside its defined jurisdiction. The basis of such decisions is that if such a tribunal has acted beyond its jurisdiction in making a decision, it is not a decision at all within the meaning of the statute which defines its powers because Parliament could not have intended to clothe such tribunal with the power to expand its statutory jurisdiction by an erroneous decision as to the scope of its own powers.

Although this was not a direct pronouncement on constitutional power (jurisdiction as such was not expressly involved as it is in the case at bar), it was a clear indication that the constitutional issue was in the background. It is necessary to bring it forward, however, when it is raised as squarely as it has been under the *Professional Code*.

It is true that this is the first time that this Court has declared unequivocally that a provincially-constituted statutory tribunal cannot constitutionally be immunized from review of decisions on questions of jurisdiction. In my opinion, this limitation, arising by virtue of s. 96, stands on the same footing as the well-accepted limitation on the power of provincial statutory tribunals to make unreviewable determinations of constitutionality. There may be differences of opinion as to what are questions of jurisdiction but, in my lexicon, they rise above and are different from errors of law, whether involving statutory construction or evidentiary matters or other matters. It is now unquestioned that privative clauses may, when properly framed, effectively oust judicial review on questions of law and, indeed, on other issues not touch-

disposition législative provinciale qui prétendait rendre certaines décisions du Ministre définitives sans recours ni appel à aucun tribunal. Le juge Martland, au nom de la Cour, s'exprime ainsi à propos de cette disposition (à la p. 127):

L'effet qui a été donné à une disposition de ce genre est que même si elle empêche une cour supérieure de réviser, par voie de *certiorari*, la décision d'un tribunal inférieur pour erreur de droit manifeste à la lecture du dossier, si pareille erreur est commise dans l'exercice approprié de la compétence de ce dernier tribunal, elle n'empêche pas cette révision si le tribunal inférieur a outrepassé les limites de sa compétence définie. Le fondement de ces arrêts est que si le tribunal a excédé sa compétence dans une décision, cette dernière n'est pas une décision du tout, selon la loi qui définit les pouvoirs du tribunal, parce que le Parlement ne pouvait pas avoir l'intention de conférer à pareil tribunal le pouvoir d'étendre sa compétence légale au moyen d'une décision erronée quant à l'étendue de ses propres pouvoirs.

Même s'il ne s'agit pas là d'une décision directement reliée à la compétence constitutionnelle (la juridiction n'était pas expressément visée comme en l'espèce), il est manifeste que l'aspect constitutionnel était présent en arrière-plan. Il est nécessaire cependant de le mettre au premier plan lorsqu'il est mis en cause aussi précisément que dans le cas du *Code des professions*.

C'est la première fois, il est vrai, que cette Cour déclare sans équivoque qu'un tribunal créé par une loi provinciale ne peut être constitutionnellement à l'abri du contrôle de ses décisions sur des questions de compétence. A mon avis, cette limitation, qui découle de l'art. 96, repose sur le même fondement que la limitation reconnue du pouvoir des tribunaux créés par des lois provinciales de rendre des décisions sans appel sur des questions constitutionnelles. Il peut y avoir des divergences de vues sur ce que sont des questions de compétence, mais, dans mon vocabulaire, elles dépassent les erreurs de droit, dont elles diffèrent, que celles-ci tiennent à l'interprétation des lois, à des questions de preuve ou à d'autres questions. Il est maintenant incontestable que des clauses privatives bien formulées peuvent efficacement écarter le contrôle

ing jurisdiction. However, given that s. 96 is in the *British North America Act* and that it would make a mockery of it to treat it in non-functional formal terms as a mere appointing power, I can think of nothing that is more the hallmark of a superior court than the vesting of power in a provincial statutory tribunal to determine the limits of its jurisdiction without appeal or other review.

There has been academic concern with the permitted scope of privative clauses referable to determinations of provincial adjudicative agencies. Opinion has varied from a position that even errors of law cannot validly be immunized from review (see J. N. Lyon, "Comment" (1971), 49 Can. Bar Rev. 365), to a position that at least jurisdictional review is constitutionally guaranteed (see W. R. Lederman, "The Independence of the Judiciary" (1956), 34 Can. Bar Rev. 1139, at p. 1174) to a position that jurisdictional determinations may, constitutionally, also be denied judicial review (see P. W. Hogg, "Is Judicial Review of Administrative Action Guaranteed by the British North America Act?" (1976), 54 Can. Bar Rev. 716, and see also Dussault, *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec* (1969), esp. at pp. 110-13).

This Court has hitherto been content to look at privative clauses in terms of proper construction and, no doubt, with a disposition to read them narrowly against the long history of judicial review on questions of law and questions of jurisdiction. Where, however, questions of law have been specifically covered in a privative enactment, this Court, as in *Farrah*, has not hesitated to recognize this limitation on judicial review as serving the interests of an express legislative policy to protect decisions of adjudicative agencies from external correction. Thus, it has, in my opinion, balanced the competing interests of a provincial Legislature in its enactment of substantively valid legislation and of the courts as ultimate interpreters of the *British North America Act* and s. 96 thereof. The same considerations do not, however, apply to

judiciaire sur des questions de droit et, bien sûr, sur d'autres questions étrangères à la compétence. Toutefois, comme l'art. 96 fait partie de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et que ce serait le tourner en dérision que de l'interpréter comme un pouvoir de nomination simple et sans portée, je ne puis trouver de marque plus distinctive d'une cour supérieure que l'attribution à un tribunal provincial du pouvoir de délimiter sa compétence sans appel ni autre révision.

Différents auteurs se sont interrogés sur la portée que pouvaient avoir les clauses privatives à l'égard des décisions d'organismes judiciaires provinciaux. Les avis ont varié depuis celui selon lequel même les erreurs de droit ne peuvent être valablement à l'abri du contrôle (voir J. N. Lyon, «Commentaire», (1971) 49 R. du B. Can. 365) jusqu'à celui selon lequel, au minimum, la révision des questions de compétence est garantie par la constitution (voir W. R. Lederman, «The Independence of the Judiciary», (1956) 34 R. du B. Can. 1139, à la p. 1174) et à celui que même les décisions sur des questions de compétence peuvent constitutionnellement échapper au contrôle judiciaire (voir P. W. Hogg, «Is Judicial Review of Administrative Action Guaranteed by the British North America Act?», (1976) 54 R. du B. Can. 716, ainsi que Dussault, *Le contrôle judiciaire de l'administration au Québec* (1969), en particulier aux pp. 110 à 113).

Cette Cour s'est limitée jusqu'ici à étudier les clauses privatives du point de vue de la bonne interprétation et, indubitablement, avec une tendance à leur donner une interprétation stricte en regard de la longue histoire du contrôle judiciaire des questions de droit et des questions de compétence. Toutefois, quand la disposition privative englobe spécifiquement les questions de droit, cette Cour n'a pas hésité, comme dans l'arrêt *Farrah*, à reconnaître que cette limitation du contrôle judiciaire favorise une politique législative explicite qui veut protéger les décisions des organismes judiciaires contre la rectification externe. La Cour a ainsi, à mon avis, maintenu l'équilibre entre les objectifs contradictoires du législateur provincial de voir confirmer la validité quant au fond des lois qu'il a adoptées et ceux des tribunaux d'être les interprète-

issues of jurisdiction which are not far removed from issues of constitutionality. It cannot be left to a provincial statutory tribunal, in the face of s. 96, to determine the limits of its own jurisdiction without appeal or review.

The third issue that emerges from the reasons of the Court of Appeal relates to the impact of the *Farrah* case. There, as here, the provincial Legislature established a statutory tribunal of appeal. The relevant statute, the *Quebec Transport Act*, confided to the Transport Tribunal, under s. 58(a) of the *Transport Act*, "jurisdiction, to the exclusion of any other court, to hear and dispose of in appeal, on any question of law, any decision of the [Quebec Transport] Commission which terminates a matter". This authority was reinforced by the privative provisions of ss. 24 and 72 which, respectively, precluded recourse under arts. 834 to 850 of the *Code of Civil Procedure* as against the Commission and as against the Transport Tribunal. The effect of the foregoing provisions, taken together, was to transfer the supervisory jurisdiction of the Quebec Superior Court, as it existed at Confederation and afterwards, to the Transport Tribunal, and this was beyond provincial competence. It was a supporting consideration that s. 58(a) put the Transport Tribunal in place of the Quebec Court of Appeal to which there was previously a right of appeal on questions of law and of jurisdiction.

In short, what the *Farrah* case decided was that to give a provincially-constituted statutory tribunal a jurisdiction in appeal on questions of law without limitation, and to reinforce this appellate authority by excluding any supervisory recourse to the Quebec Superior Court, was to create a s. 96 court. The present case is no different in principle, even though in ss. 162 and 175 of the *Professional Code*, dealing with the appellate authority of the Professions Tribunal, there is no mention of the word "law" or the word "jurisdiction". When regard is had to the privative terms of ss. 194 and 195, added to the fact that by s. 175 the Profes-

tes en dernier ressort de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et de son art. 96. Les mêmes considérations ne s'appliquent cependant pas aux questions de compétence qui ne sont pas très éloignées des questions de constitutionnalité. Il ne peut être accordé à un tribunal créé par une loi provinciale, à cause de l'art. 96, de définir les limites de sa propre compétence sans appel ni révision.

La troisième question que soulèvent les motifs de la Cour d'appel a trait à la portée de l'arrêt *Farrah*. Dans cette affaire-là, comme en l'espèce, le législateur provincial a institué un tribunal d'appel. La loi en cause, la *Loi des transports* du Québec, attribuait au tribunal des transports, en vertu de son al. 58a) «jurisdiction pour connaître et disposer, exclusivement à tout autre tribunal, en appel, sur toute question de droit, de toute décision de la Commission [des transports du Québec] qui termine une affaire». Ce pouvoir était renforcé par les dispositions privatives des art. 24 et 72 qui écartaient les recours prévus aux art. 834 à 850 du *Code de procédure civile* à l'encontre de la Commission et du tribunal des transports respectivement. Les dispositions précédentes, considérées ensemble, avaient pour effet de transférer au tribunal des transports le pouvoir de surveillance de la Cour supérieure du Québec qui existait au moment de la Confédération et depuis lors, ce qui excédait la compétence provinciale. Un des facteurs de la décision a été que l'al. 58a) substituait le tribunal des transports à la Cour d'appel du Québec auprès de laquelle il y avait antérieurement un droit d'appel sur des questions de droit et de compétence.

En bref, l'arrêt *Farrah* a établi qu'attribuer à un tribunal créé par une loi provinciale la compétence d'appel sur des questions de droit sans restriction et renforcer cette compétence d'appel par la suppression de tout pouvoir de surveillance de la Cour supérieure du Québec équivaut à créer une cour visée par l'art. 96. L'affaire en l'espèce n'est pas différente en principe, même si l'on ne trouve pas dans les art. 162 et 175 du *Code des professions*, lesquels traitent de la compétence d'appel du Tribunal des professions, le mot «droit» ni le mot «compétence». Si je considère les dispositions privatives des art. 194 et 195, et que j'ajoute le fait

In the Court of Appeal of Alberta

Citation: Gateway Charters Ltd. (Sky Shuttle) v Edmonton (City), 2012 ABCA 93

Date: 20120319

Docket: 1003-0304-AC

Registry: Edmonton

Between:

**Gateway Charters Ltd. carrying on business under
the firm name and style Sky Shuttle**

Respondent (Applicant)

- and -

The City of Edmonton

Appellant (Respondent)

The Court:

**The Honourable Madam Justice Elizabeth McFadyen
The Honourable Mr. Justice Ronald Berger
The Honourable Mr. Justice Frans Slatter**

**Reasons for Judgment Reserved of The Honourable Mr. Justice Slatter
Concurred in by The Honourable Madam Justice McFadyen**

Dissenting Reasons for Judgment of The Honourable Mr. Justice Berger

Appeal from the Order by
The Honourable Madam Justice J.M. Ross
Dated the 3rd day of September, 2010
Filed on the 8th day of October, 2010
(2010 ABQB 567, Docket: 1003 04706)

**Reasons for Judgment Reserved of
The Honourable Mr. Justice Slatter**

[1] The issue on this appeal is whether the respondent is required to have a licence from the appellant City for the operation of a shuttle service between the City of Edmonton and the Edmonton International Airport. The City issued an order directing the respondent to cease operations until it had a licence, which was upheld by the City's internal Appeal Committee, but on an application for judicial review the chambers judge overturned that order. The City then launched this appeal.

Facts

[2] The respondent has a contract with the Edmonton International Airport Authority to operate a bus shuttle service between Edmonton and the Airport. The Airport Authority owns the name "Sky Shuttle", and requires that the respondent operate the service under that name. The airport is not located within the City of Edmonton; it is located in the County of Leduc.

[3] The Sky Shuttle operates on a set schedule, on several different routes, between 68 pick-up points in the City of Edmonton and the International Airport. The bulk of the pick-up points are hotels. While the Sky Shuttle operates on a set schedule, it only stops at any particular pick-up point if a passenger requests pick-up. The Sky Shuttle operates a parallel return service from the International Airport to the City, offering drop-off at the same 68 points, upon the request of a passenger.

[4] The appellant City of Edmonton has a comprehensive *Vehicle for Hire Bylaw*, Bylaw 14700, which regulates "shuttles" and "taxis", but which exempts an "inter-municipal bus service". The respondent takes the position that its Sky Shuttle service is exempt from the licensing requirements of the *Bylaw*. The appellant City disagrees, and issued an order requiring the respondent to cease operating the service until it was properly licensed. The respondent appealed that order to the Community Standards and Licence Appeal Committee.

[5] The Appeal Committee dismissed the appeal, holding (with one member dissenting) that the Sky Shuttle service is not an "inter-municipal bus service", and so was not exempt from the *Bylaw*. The Appeal Committee also concluded that the respondent obtained the major portion of its income within the City of Edmonton, and therefore the respondent was not exempt from City fees under s. 153 of the *Traffic Safety Act*, RSA 2000, c. T-6.

[6] Section 548(1.1)(a) of the *Municipal Government Act*, RSA 2000, c. M-26 grants a right to appeal the decision of the Appeal Committee to the Court of Queen's Bench. The appeal must be commenced within 30 days of service of the decision. The decision was rendered on February 19, 2010, and even if it was served on the same day, the appeal period would not have expired until March 22. The respondent did not launch an appeal.

in light of the correct standard: *Dr. Q v College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, at para. 43; *UNA, Local 115 v Calgary Health Authority*, 2004 ABCA 7 at para. 9, 339 AR 265; *Health Sciences Association of Alberta v David Thompson Health Region*, 2004 ABCA 185 at para. 7, 348 AR 361. If the reviewing judge did choose the correct standard, whether or not it was properly applied is a question of law, reviewable by this Court on a standard of correctness: *Alberta (Minister of Municipal Affairs) v Municipal Government Board*, 2002 ABCA 199 at para. 2, 312 AR 40; *CUPE, Local 784 v Edmonton School District No 7*, 2005 ABCA 74, 363 AR 123.

Inter-Municipal Bus Service

[26] The *Bylaw*, by its express terms, does not apply to an inter-municipal bus service. The Appeal Committee decided that the Sky Shuttle service did not qualify:

This is not an inter-municipal operation because the term inter-municipal must be read in conjunction with the term “bus service”. When you read section (b) as a whole you must look at the provision as a whole. This term read as a whole, implies that there is a comparable service in another jurisdiction. Therefore, a strong factor in favor of an inter-municipal bus service would be multiple pickups and destinations in more than one municipality. The fact that there are multiple pick-up and drop-off locations within Edmonton is not a sufficient analysis of the situation; it must also be considered in context of the single location outside Edmonton.

The chambers judge concluded that this decision was reasonable, and not subject to judicial review. The respondent challenges this conclusion.

[27] The appellant argues that the respondent is not allowed to raise on appeal the issue of whether it is an “inter-municipal bus service”, because no cross-appeal was filed under Rule 509: “A respondent intending to contend that the decision of the court below should be varied, shall . . . give notice of his intention . . .”. The respondent’s original application for judicial review requested the quashing of the Appeal Committee’s decision on several grounds, including because it is an “inter-municipal bus service”, and also because it is exempt under s. 153(2) of the *Traffic Safety Act*. The order of the chambers judge that is under appeal firstly stated that the decision of the Appeal Committee is “hereby quashed and set aside”. It went on in the next paragraph to prohibit the appellant from regulating the respondent under s. 153 of the *Traffic Safety Act*.

[28] In its notice of appeal, the appellant specified that it was appealing “the whole” of the order, thereby putting all of its aspects into play in this Court. Once that is done, the respondent is entitled to support the order through any available argument raised below, not just those relied on by the chambers judge or the appellant: *R. v Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 SCR 606 at para. 15; *Bell ExpressVu Limited Partnership v Rex*, 2002 SCC 42 at para. 58, [2002] 2 SCR 559; *Kehler v Surrey (District)* (1992), 70 BCLR (2d) 381 at para. 4, 16 BCAC 231 (CA); *MTS*

Allstream Inc. v Toronto (City), 2006 FCA 89 at paras. 5-6, 348 NR 143; *Garford Pty Ltd. v Dywidag Systems International, Canada Ltd.*, 2010 FCA 194 at para. 8, 406 NR 383. The appeal is from the order, not the reasons. Any argument in support of the order under appeal that is different from the argument relied on by the chambers judge is not an attempt to “vary the decision of the court below”; it is merely an attempt to uphold that order for different reasons. Even if the respondent is unsuccessful in supporting the quashing of the Appeal Committee’s decision under s. 153 of the *Traffic Safety Act*, it can nevertheless raise in support of the first paragraph of the chambers judge’s order the alternative argument that it is exempt as an inter-municipal bus service. There is accordingly no impediment to the respondent raising the latter issue on appeal.

[29] The *Bylaw* does not contain definitions of the key terms in dispute. The reasoning of the Appeal Committee comes down to the requirement that there be “multiple pick-ups and destinations in more than one municipality”. References to considering the “provision as a whole”, and “in context”, while not inaccurate, do not advance the reasoning process. There is nothing in section (b), which “looked at as a whole” assists in understanding the Appeal Committee’s reasoning process. Section (b) merely states the criterion: “a motor vehicle licenced and used as part of an inter-municipal or inter-provincial bus service”.

[30] The interpretation that an inter-municipal bus service requires multiple pick-ups and destinations in more than one municipality is not one that can be rationally supported. It would, for example, mean that the following are not inter-municipal bus services:

- A bus service with several pick-up points in Edmonton, that went directly to the Calgary International Airport, or to a single stop in the City of Calgary;
- A bus service with several pick-up points in Edmonton, that went directly to Red Deer or Fort McMurray;
- A private bus service that made several pick-ups in the County of Strathcona, and then proceeded directly to the University of Alberta;
- A bus service with several pick-up points in Grande Prairie that went directly to the West Edmonton Mall;
- A bus service from Red Deer to an Edmonton casino.

It would also appear to follow from the Appeal Committee’s approach that a bus service which made a single pick-up in Saskatoon, and proceeded directly to a single stop in Edmonton would not be an “inter-provincial bus service”.

In the Court of Appeal of Alberta

**Citation: NAC Constructors Ltd. v. Alberta Capital Region Wastewater Commission, 2005
ABCA 401**

Date: 20051117
Docket: 0503-0242-AC
Registry: Edmonton

Between:

NAC Constructors Ltd.

Respondent/Appellant on Cross-Appeal
(Respondent/Plaintiff)

- and -

Alberta Capital Region Wastewater Commission

Appellant/Respondent on Cross-Appeal
(Applicant/Defendant)

The Court:

**The Honourable Madam Justice Carole Conrad
The Honourable Mr. Justice Ronald Berger
The Honourable Mr. Justice Keith Ritter**

**Memorandum of Judgment
Delivered from the Bench**

Appeal from the Order by
The Honourable Madam Justice D.C. Read
Dated the 4th day of July, 2005
Filed the 21st day of July, 2005
(Q.B. Docket No: 0403-10554)

**Memorandum of Judgment
Delivered from the Bench**

Berger J.A. (for the Court):

[1] The Alberta Capital Region Wastewater Commission issued a call for tenders for the upgrading of the wastewater treatment plant in Fort Saskatchewan. The call for tenders closed on January 21, 2003 at 2.00 p.m. The Respondent submitted a tender in the amount of \$14.925 million. Maple Reindeers Inc. submitted a tender in the amount of \$14.289 million. The Respondent objected to the Maple Reindeers' tender on the ground that the tender was submitted late. The Appellant, in any event, awarded the contract to Maple Reindeers.

[2] The Appellant for the limited purpose of this appeal concedes the following:

- (a) That Contract A, consisting of the offer (the call for tenders) and the acceptance (the bid submitted by the bidder) was formed.
- (b) That the Maple Reindeers' tender was delivered late and, accordingly, as a matter of law is considered to be substantially non-compliant.

[3] The Appellant maintains that Contract A, which includes both Article 2.1 and Article 30, allows the Appellant to accept a non-conforming or non-compliant tender. The Appellant submits that Article 30 enumerates a non-exhaustive list of the types of tenders that can be accepted or rejected by the Appellant in its sole and unfettered discretion.

[4] The Appellant argues that the learned chambers judge, in dismissing the Appellant's motion for summary judgment, erred in finding that Article 30 of the Appellant's instructions to bidders did not permit the Appellant to accept the Maple Reindeers' tender. In a nutshell, the Appellant maintains that its instructions to bidders are sufficiently broad to include substantially non-conforming or non-compliant tenders, including those that are late.

[5] Both the Appellant and the Respondent agree that an owner cannot use its privilege clause to award Contract B (being the ultimate contract awarded to the successful bidder), to a non-compliant bidder where the privilege clause does not permit the owner to do so.

[6] In the result, the question to be decided is whether the privilege clause in the instant case permits the owner to award Contract B to the late bidder. The chambers judge held that the terms of Contract A were insufficiently worded to allow the Commission to accept the bid after the stated deadline had passed. We agree. In *Health Care Developers Inc. v. Newfoundland* (1996), 136 D.L.R. (4th) 609 at 627-628, the Newfoundland Court of Appeal, mindful that accepting non-compliant bids is inherently unfair to tenderers submitting compliant bids, held that it was open to

the parties to expressly override the duty of fairness if the owner's discretion clause was precise, specific, not antithetical to the entire purpose or intent of the remainder of the contract, and not unconscionable to public policy.

[7] In *Double N Earthmovers v. Edmonton (City)*, [2005] A.J. No. 221, 2005 ABCA 104, this Court stated at para. 20:

“The tender documents govern the terms, if any, of contract A’: **M.J.B.** at para. 26. It follows that, if the terms so permit, a non-compliant bid may be acceptable, so long as there exists a clause explicitly allowing non-compliant bids. Such a clause would have to be very clear, and must be read restrictively when attempting to determine if non-compliant bids are permissible.”

[8] In the case at bar, Article 2.1, in our opinion, discusses non-conforming bids in the context of the tender form. It purports to allow the Commission to accept bids which may be non-compliant by virtue of non-conformity with the required tender form. This clause, in and of itself, does not permit the Commission to accept a late bid. The Appellant, however, also relies upon Article 30.1(b) which purports to reserve to the Commission the right to accept a non-compliant bid. The scope of “non-compliance” in sub-clause (b), however, is not defined nor elaborated upon. The remaining sub-clauses deal with irregularities or non-compliance relating primarily to the form and content of the bid, and its accompanying documents. The single reference to closing time of the tendering process speaks to the Commission's right to negotiate with the successful bidder after the closing time. The right to accept a late tender, however, is not specified. Mindful of the deadline for receipt of tenders, this lack of specificity, in our opinion, is a crucial element of the tendering process and essential to the integrity of that process. Mindful also that Contract A, in our opinion, does not expressly override the duty of fairness, we conclude that the chambers judge did not err in rejecting the application for summary judgment.

[9] For these reasons, the appeal is dismissed.

[10] As to the cross-appeal, NAC Constructors Ltd. takes issue with two observations made by the chambers judge in the course of her reasons for judgment:

- (a) That there is not an inviolable rule that a discretion clause can never affect the formation of Contract A.
- (b) That there is not an inviolable rule established through the case law which prohibits parties to a tendering process from agreeing that an owner will be permitted to accept a non-compliant bid.

[11] Appeals to this Court are brought from dispositions in the Court below, not from reasons.

The cross-appeal confuses reasoning with result. The cross-appeal is an attempt to obtain an opinion from this Court with respect to matters which we decline to address. They are not, in any event, properly within the purview of Part J. The cross-appeal must also be dismissed.

Appeal heard on November 2, 2005

Memorandum filed at Edmonton, Alberta
this 17th day of November, 2005

Berger J.A.

David Dunsmuir Appellant

v.

**Her Majesty the Queen in Right of the
Province of New Brunswick as represented by
Board of Management** Respondent

INDEXED AS: DUNSMUIR v. NEW BRUNSWICK

Neutral citation: 2008 SCC 9.

File No.: 31459.

2007: May 15; 2008: March 7.

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

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEW BRUNSWICK**

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Proper approach to judicial review of administrative decision makers — Whether judicial review should include only two standards: correctness and reasonableness.

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Employee holding office “at pleasure” in provincial civil service dismissed without alleged cause with four months’ pay in lieu of notice — Adjudicator interpreting enabling statute as conferring jurisdiction to determine whether discharge was in fact for cause — Adjudicator holding employer breached duty of procedural fairness and ordering reinstatement — Whether standard of reasonableness applicable to adjudicator’s decision on statutory interpretation issue — Public Service Labour Relations Act, R.S.N.B. 1973, c. P-25, ss. 97(2.1), 100.1(5) — Civil Service Act, S.N.B. 1984, c. C-5.1, s. 20.

Administrative law — Natural justice — Procedural fairness — Dismissal of public office holders — Employee holding office “at pleasure” in provincial civil service dismissed without alleged cause with four months’ pay in lieu of notice — Employee not informed of reasons for termination or provided with opportunity to respond — Whether employee entitled to procedural fairness — Proper approach to dismissal of public employees.

David Dunsmuir Appellant

c.

**Sa Majesté la Reine du chef de la province
du Nouveau-Brunswick, représentée par le
Conseil de gestion** Intimée

RÉPERTORIÉ : DUNSMUIR c. NOUVEAU-BRUNSWICK

Référence neutre : 2008 CSC 9.

Nº du greffe : 31459.

2007 : 15 mai; 2008 : 7 mars.

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

**EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU NOUVEAU-
BRUNSWICK**

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Démarche appropriée pour le contrôle judiciaire d’une décision administrative — Le contrôle judiciaire devrait-il s’effectuer au regard de deux normes seulement : celle de la décision correcte et celle de la raisonabilité?

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Fonctionnaire provincial amovible congédié sans motif avec indemnité de quatre mois de salaire tenant lieu de préavis — Arbitre concluant que sa loi habilitante l’autorisait à déterminer si le congédiement constituait en fait un congédiement pour motif — Arbitre statuant que l’employeur avait manqué à son obligation d’équité procédurale et ordonnant la réintégration de l’employé — La norme de la décision raisonnable s’appliquait-elle à l’interprétation de la loi par l’arbitre? — Loi relative aux relations de travail dans les services publics, L.R.N.-B. 1973, ch. P-25, art. 97(2.1), 100.1(5) — Loi sur la Fonction publique, L.N.-B. 1984, ch. C-5.1, l’art. 20.

Droit administratif — Justice naturelle — Équité procédurale — Congédiement d’un titulaire de charge publique nommé à titre amovible — Congédiement sans motif avec indemnité de quatre mois de salaire tenant lieu de préavis — Employeur n’ayant pas précisé les motifs du congédiement ni donné à l’employé la possibilité d’y répondre — L’employé avait-il droit à l’équité procédurale? — Démarche appropriée pour le congédiement d’un fonctionnaire.

D was employed by the Department of Justice for the Province of New Brunswick. He held a position under the *Civil Service Act* and was an office holder “at pleasure”. His probationary period was extended twice and the employer reprimanded him on three separate occasions during the course of his employment. On the third occasion, a formal letter of reprimand was sent to D warning him that his failure to improve his performance would result in further disciplinary action up to and including dismissal. While preparing for a meeting to discuss D’s performance review the employer concluded that D was not right for the job. A formal letter of termination was delivered to D’s lawyer the next day. Cause for the termination was explicitly not alleged and D was given four months’ pay in lieu of notice.

D commenced the grievance process under s. 100.1 of the *Public Service Labour Relations Act* (“*PSLRA*”), alleging that the reasons for the employer’s dissatisfaction were not made known, that he did not receive a reasonable opportunity to respond to the concerns, that the employer’s actions in terminating him were without notice, due process or procedural fairness, and that the length of the notice period was inadequate. The grievance was denied and then referred to adjudication. A preliminary issue of statutory interpretation arose as to whether, where dismissal was with notice or pay in lieu thereof, the adjudicator was authorized to determine the reasons underlying the province’s decision to terminate. The adjudicator held that the referential incorporation of s. 97(2.1) of the *PSLRA* into s. 100.1(5) of that Act meant that he could determine whether D had been discharged or otherwise disciplined for cause. Ultimately, the adjudicator made no finding as to whether the discharge was or was not for cause. In his decision on the merits, he found that the termination letter effected termination with pay in lieu of notice and that the termination was not disciplinary. As D’s employment was hybrid in character, the adjudicator held that D was entitled to and did not receive procedural fairness in the employer’s decision to terminate his employment. He declared that the termination was void *ab initio* and ordered D reinstated as of the date of dismissal, adding that in the event that his reinstatement order was quashed on judicial review, he would find the appropriate notice period to be eight months.

On judicial review, the Court of Queen’s Bench applied the correctness standard and quashed the adjudicator’s preliminary decision, concluding that the adjudicator did not have jurisdiction to inquire into the

D travaillait pour le ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick. Il occupait un poste suivant la *Loi sur la Fonction publique* et était titulaire d’une charge à titre amovible. Sa période d’essai a été prolongée deux fois, et l’employeur l’a réprimandé à trois occasions distinctes en cours d’emploi. La troisième réprimande a pris la forme d’une lettre officielle l’informant que s’il n’améliorait pas son rendement, il s’exposait à de nouvelles mesures disciplinaires pouvant aller jusqu’au congédiement. Lors d’une rencontre préalable à l’évaluation du rendement de D, l’employeur a conclu que ce dernier ne répondait pas aux exigences du poste. Le lendemain, un avis de cessation d’emploi a été transmis à l’avocat de D. Nul motif de congédiement n’était expressément invoqué, et D avait droit à une indemnité de quatre mois de salaire tenant lieu de préavis.

D a présenté un grief sur le fondement de l’art. 100.1 de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics* (« *LRTSP* »), alléguant que l’employeur n’avait pas précisé ses motifs d’insatisfaction, qu’il ne lui avait pas donné la possibilité raisonnable de répondre aux reproches, que les mesures pour mettre fin à l’emploi avaient été prises sans préavis, sans application régulière de la loi et au mépris de l’équité procédurale et que l’indemnité versée était insuffisante. Le grief a été rejeté, puis renvoyé à l’arbitrage. Une question préalable d’interprétation législative s’est alors posée : dans le cas d’un congédiement avec préavis ou indemnité en tenant lieu, l’arbitre est-il autorisé à déterminer les raisons de la décision de la province de mettre fin à l’emploi? L’arbitre a estimé que l’incorporation par renvoi du par. 97(2.1) de la *LRTSP* au par. 100.1(5) de la même loi l’autorisait à déterminer si D avait été congédié ou avait autrement fait l’objet d’une mesure disciplinaire, pour motif. Finalement, il n’a pas conclu qu’il s’agissait ou non d’un congédiement pour motif. Dans sa décision au fond, il a statué que l’avis de cessation d’emploi opérait un congédiement avec indemnité tenant lieu de préavis et que la cessation d’emploi n’était pas de nature disciplinaire. Vu la nature hybride de l’emploi, il a conclu que D avait droit au respect de l’équité procédurale, mais que l’employeur ne s’était pas acquitté de son obligation à cet égard en mettant fin à l’emploi. Il a déclaré nulle *ab initio* la cessation d’emploi et ordonné la réintégration de D dans ses fonctions à compter de la date du congédiement et, pour le cas où son ordonnance de réintégration serait annulée à l’issue d’un contrôle judiciaire, il a ajouté qu’un préavis de huit mois lui paraissait indiqué.

Saisie d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour du Banc de la Reine a appliqué la norme de la décision correcte et annulé la décision sur la question préalable, arrivant à la conclusion que l’arbitre n’avait pas

reasons for the termination, and that his authority was limited to determining whether the notice period was reasonable. On the merits, the court found that D had received procedural fairness by virtue of the grievance hearing before the adjudicator. Concluding that the adjudicator's decision did not stand up to review on a reasonableness *simpliciter* standard, the court quashed the reinstatement order but upheld the adjudicator's provisional award of eight months' notice. The Court of Appeal held that the proper standard with respect to the interpretation of the adjudicator's authority under the *PSLRA* was reasonableness *simpliciter*, not correctness, and that the adjudicator's decision was unreasonable. It found that where the employer elects to dismiss with notice or pay in lieu of notice, s. 97(2.1) of the *PSLRA* does not apply and the employee may only grieve the length of the notice period. It agreed with the reviewing judge that D's right to procedural fairness had not been breached.

Held: The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Bastarache, LeBel, Fish and Abella JJ.: Despite its clear, stable constitutional foundations, the system of judicial review in Canada has proven to be difficult to implement. It is necessary to reconsider both the number and definitions of the various standards of review, and the analytical process employed to determine which standard applies in a given situation. Notwithstanding the theoretical differences between the standards of patent unreasonableness and reasonableness *simpliciter*, any actual difference between them in terms of their operation appears to be illusory. There ought to be only two standards of review: correctness and reasonableness. [32] [34] [41]

When applying the correctness standard in respect of jurisdictional and some other questions of law, a reviewing court will not show deference to the decision maker's reasoning process; it will rather undertake its own analysis of the question and decide whether it agrees with the determination of the decision maker; if not, the court will substitute its own view and provide the correct answer. A court conducting a review for reasonableness inquires into the qualities that make a decision reasonable. Reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process and with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and the law. It is a deferential standard which requires respect for the legislative choices to leave some matters in the hands of administrative decision makers, for the processes and determinations

compétence pour s'enquérir des motifs de la cessation d'emploi et qu'il lui était seulement permis de déterminer si le préavis était raisonnable. Sur le fond, elle a statué que D avait bénéficié de l'équité procédurale du fait de l'audition de son grief par l'arbitre. Comme la décision de ce dernier ne satisfaisait pas à la norme de la raisonnabilité *simpliciter*, elle a annulé l'ordonnance de réintégration, mais confirmé la décision subsidiaire portant le préavis à huit mois. La Cour d'appel a estimé que la norme de contrôle applicable à l'interprétation des pouvoirs conférés à l'arbitre par la *LRTSP* était celle de la raisonnabilité *simpliciter*, et non celle de la décision correcte, et que la décision de l'arbitre était déraisonnable. Elle a conclu que lorsque l'employeur opte pour le congédiement avec préavis ou indemnité en tenant lieu, le par. 97(2.1) de la *LRTSP* ne s'applique pas et le seul recours dont dispose l'employé réside dans la contestation du préavis par voie de grief. Elle a convenu avec la cour de révision qu'il n'y avait pas eu d'atteinte au droit de D à l'équité procédurale.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Fish et Abella : Malgré ses assises constitutionnelles claires et stables, le mécanisme canadien de contrôle judiciaire se révèle difficile à appliquer. Il faut repenser tant le nombre que la teneur des normes de contrôle, ainsi que la démarche analytique qui préside à la détermination de la norme applicable dans un cas donné. Malgré ce qui distingue théoriquement la norme du manifestement déraisonnable et celle du raisonnable *simpliciter*, toute différence réelle d'application paraît illusoire. Il ne devrait y avoir que deux normes de contrôle, celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. [32] [34] [41]

La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte relativement à certaines questions de droit, y compris une question de compétence, n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d'accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose. La cour de révision qui applique la norme de la décision raisonnable se demande si la décision contestée possède les attributs de la raisonnabilité. 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. Empreinte de déférence, la norme de la raisonnabilité commande le respect de la volonté du législateur de s'en remettre, pour certaines choses, à des décideurs

that draw on particular expertise and experiences, and for the different roles of the courts and administrative bodies within the Canadian constitutional system. [47-50]

An exhaustive analysis is not required in every case to determine the proper standard of review. Courts must first ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded to a decision maker with regard to a particular category of question. If the inquiry proves unfruitful, courts must analyze the factors making it possible to identify the proper standard of review. The existence of a privative clause is a strong indication of review pursuant to the reasonableness standard, since it is evidence of Parliament or a legislature's intent that an administrative decision maker be given greater deference and that interference by reviewing courts be minimized. It is not, however, determinative. Where the question is one of fact, discretion or policy, or where the legal issue is intertwined with and cannot be readily separated from the factual issue, deference will usually apply automatically. Deference will usually result where a decision maker is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity. While deference may also be warranted where an administrative decision maker has developed particular expertise in the application of a general common law or civil law rule in relation to a specific statutory context, a question of law that is of central importance to the legal system as a whole and outside the specialized area of expertise of the administrative decision maker will always attract a correctness standard. So will a true question of *vires*, a question regarding the jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals, and a constitutional question regarding the division of powers between Parliament and the provinces in the *Constitution Act, 1867*. [52-62]

The standard of reasonableness applied on the issue of statutory interpretation. While the question of whether the combined effect of ss. 97(2.1) and 100.1 of the *PSLRA* permits the adjudicator to inquire into the employer's reason for dismissing an employee with notice or pay in lieu of notice is a question of law, it is not one that is of central importance to the legal system and outside the specialized expertise of the adjudicator, who was in fact interpreting his enabling statute. Furthermore, s. 101(1) of the *PSLRA* includes a full privative clause, and the nature of the regime favours the standard of reasonableness. Here, the adjudicator's

administratifs, de même que le respect 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. [47-50]

Il n'est pas toujours nécessaire de se livrer à une analyse exhaustive pour arrêter la bonne norme de contrôle. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle. L'existence d'une clause privative milite clairement en faveur d'un contrôle suivant la norme de la raisonnable, car elle atteste la volonté du législateur que la décision du décideur administratif fasse l'objet de plus de déférence et que le contrôle judiciaire demeure minimal. Cependant, elle n'est pas déterminante. En présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, ou lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés, la retenue s'impose habituellement d'emblée. Lorsqu'un décideur interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise. Elle peut également s'imposer lorsque le décideur administratif a acquis une expertise dans l'application d'une règle générale de common law ou de droit civil dans son domaine spécialisé, mais la question de droit qui revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui est étrangère au domaine d'expertise du décideur administratif appelle toujours la norme de la décision correcte. Il en va de même pour une question touchant véritablement à la compétence, une question liée à la délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents et une question constitutionnelle touchant au partage des pouvoirs entre le Parlement et les provinces dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. [52-62]

La question de l'interprétation législative était assujettie à la norme de la raisonnable. Bien que la question de savoir si, ensemble, le par. 97(2.1) et l'art. 100.1 de la *LRTSP* autorisent l'arbitre à s'enquérir des motifs d'un congédiement avec préavis ou indemnité en tenant lieu constitue une question de droit, elle ne revêt pas une importance capitale pour le système juridique et elle n'est pas étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre, lequel a en fait interprété sa loi habilitante. En outre, le par. 101(1) de la *LRTSP* constitue une clause privative absolue et la nature du régime milite en faveur de la norme de la raisonnable. En l'espèce, l'interprétation

interpretation of the law was unreasonable and his decision does not fall within the range of acceptable outcomes that are defensible in respect of the facts and the law. The employment relationship between the parties in this case was governed by private law. The combined effect of ss. 97(2.1) and 100.1 of the *PSLRA* cannot, on any reasonable interpretation, remove the employer's right, under the ordinary rules of contract, to discharge an employee with reasonable notice or pay in lieu thereof without asserting cause. By giving the *PSLRA* an interpretation that allowed him to inquire into the reasons for discharge, the adjudicator adopted a reasoning process that was fundamentally inconsistent with the employment contract and, thus, fatally flawed. [66-75]

On the merits, D was not entitled to procedural fairness. Where a public employee is employed under a contract of employment, regardless of his or her status as a public office holder, the applicable law governing his or her dismissal is the law of contract, not general principles arising out of public law. Where a dismissal decision is properly within the public authority's powers and is taken pursuant to a contract of employment, there is no compelling public law purpose for imposing a duty of fairness. The principles expressed in *Knight v. Indian Head School Division No. 19* in relation to the general duty of fairness owed by public authorities when making decisions that affect the rights, privileges or interests of individuals are valid and important. However, to the extent that *Knight* ignored the important effect of a contract of employment, it should not be followed. In the case at bar, D was a contractual employee in addition to being a public office holder. Section 20 of the *Civil Service Act* provided that as a civil servant he could only be dismissed in accordance with the ordinary rules of contract. To consider a public law duty of fairness issue where such a duty exists falls squarely within the adjudicator's task to resolve a grievance. Where, as here, the relationship is contractual, it was unnecessary to consider any public law duty of procedural fairness. By imposing procedural fairness requirements on the respondent over and above its contractual obligations and ordering the full "reinstatement" of D, the adjudicator erred and his decision was therefore correctly struck down. [76-78] [81] [84] [106] [114] [117]

Per Binnie J.: The majority reasons for setting aside the adjudicator ruling were generally agreed with, however the call of the majority to re-evaluate the pragmatic and functional test and to re-assess "the structure and characteristics of the system of judicial review as a whole" and to develop a principled framework that is

du droit par l'arbitre était déraisonnable et sa décision ne faisait pas partie des issues acceptables au regard des faits et du droit. Le lien d'emploi entre les parties ressortissait au droit privé. L'application concomitante du par. 97(2.1) et de l'art. 100.1 de la *LRTSP* ne saurait donc raisonnablement supprimer le droit de l'employeur, suivant les règles contractuelles ordinaires, de congédier un employé avec préavis raisonnable ou indemnité en tenant lieu et sans invoquer de motif. En concluant que la *LRTSP* lui permettait de rechercher les motifs du congédiement, l'arbitre a tenu un raisonnement foncièrement incompatible avec le contrat d'emploi et, de ce fait, entaché d'un vice fatal. [66-75]

Sur le fond, D n'avait pas droit à l'équité procédurale. En présence d'un contrat d'emploi, le renvoi d'un fonctionnaire, que ce dernier soit ou non titulaire d'une charge publique, est régi par le droit contractuel, et non par les principes généraux du droit public. Lorsqu'un organisme public prend la décision de congédier une personne conformément à ses pouvoirs et à un contrat d'emploi, nulle considération supérieure du droit public ne justifie l'imposition d'une obligation d'équité. Les principes formulés dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19* relativement à l'obligation générale d'équité à laquelle est tenu l'organisme public dont la décision touche les droits, les privilèges ou les biens d'une personne demeurent valables et importants. Toutefois, dans la mesure où cet arrêt n'a pas tenu compte de l'effet déterminant d'un contrat d'emploi, il ne devrait pas être suivi. Dans la présente affaire, D était à la fois titulaire d'une charge publique et employé contractuel. L'article 20 de la *Loi sur la Fonction publique* prévoyait qu'à titre de fonctionnaire, il ne pouvait être congédié que suivant les règles contractuelles ordinaires. L'examen d'une question touchant à l'obligation d'équité en droit public, lorsqu'une telle obligation existe, ressortit clairement au mandat de l'arbitre chargé du règlement d'un grief. Lorsque, comme en l'espèce, le lien est contractuel, il n'est pas nécessaire de tenir compte de quelque obligation d'équité procédurale en droit public. En assujettissant l'intimée à l'obligation d'équité procédurale en sus de ses obligations contractuelles et en ordonnant la réintégration de D, l'arbitre a commis une erreur, et sa décision a été annulée à bon droit. [76-78] [81] [84] [106] [114] [117]

Le juge Binnie : Malgré l'accord général avec les motifs invoqués par les juges majoritaires pour annuler la décision de l'arbitre, l'invitation à réévaluer l'analyse pragmatique et fonctionnelle ainsi qu'à revoir « l'architecture et les caractéristiques du mécanisme de contrôle judiciaire dans son ensemble » et à « établir

“more coherent and workable” invites a broader reappraisal. Judicial review is an idea that has lately become unduly burdened with law office metaphysics. Litigants 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 is the pragmatic and functional test. The Court should at least (i) establish some presumptive rules and (ii) get the parties away from arguing about the tests and back to arguing about the substantive merits of their case. [119-122] [133] [145]

The distinction between “patent unreasonableness” and reasonableness *simpliciter* is now to be abandoned. The repeated attempts to explain the difference between the two, was in hindsight, unproductive and distracting. However, a broad reappraisal of the system of judicial review should explicitly address not only administrative tribunals but issues related to other types of administrative bodies and statutory decision makers including mid-level bureaucrats and, for that matter, Ministers. If logic and language cannot capture the distinction in one context, it must equally be deficient elsewhere in the field of judicial review. [121-123] [134-135] [140]

It should be presumed that the standard of review of an administrative outcome on grounds of substance is reasonableness. In accordance with the ordinary rules of litigation, it should also be presumed that the decision under review is reasonable until the applicant shows otherwise. An applicant urging the non-deferential “correctness” standard should be required to demonstrate that the decision rests on an error in the determination of a legal issue not confided (or which constitutionally could not be confided) to the administrative decision maker to decide, whether in relation to jurisdiction or the general law. The logic of the constitutional limitation is obvious. If the limitation did not exist, the government could transfer the work of the courts to administrative bodies that are not independent of the executive and by statute immunize the decisions of these bodies from effective judicial review. Questions of law outside the administrative decision maker’s home statute and closely related rules or statutes which require his or her expertise should also be reviewable on a “correctness” standard whether or not it meets the majority’s additional requirement that it be “of central importance to the legal system as a whole”. The standard of correctness should also apply to the requirements of “procedural fairness”, which will vary with the type of decision maker and the type of decision under review. Nobody should have his or her rights,

un cadre d’analyse rationnel qui soit plus cohérent et fonctionnel » appelle un réexamen plus large. Ces dernières années, des débats métaphysico-juridiques ont indûment embrouillé la notion de contrôle judiciaire. La cour de révision ne met l’accent ni sur la prétention du justiciable ni la mesure prise par l’État, mais arbitre plutôt un long et mystérieux débat sur une méthode dite « pragmatique et fonctionnelle ». La Cour devrait à tout le moins (i) établir quelques présomptions et (ii) faire en sorte que les parties cessent de débattre des critères applicables et fassent plutôt valoir leurs prétentions sur le fond. [119-122] [133] [145]

La distinction entre le « manifestement déraisonnable » et le raisonnable *simpliciter* doit désormais être abandonnée. Avec le recul, les tentatives répétées d’expliquer la différence entre les deux étaient vaines et importunes. Cependant, la réévaluation globale du mécanisme de contrôle judiciaire devrait explicitement viser non seulement les tribunaux administratifs, mais aussi d’autres types d’organisme administratif et de décideur d’origine législative, y compris des fonctionnaires de rang moyen, voire des ministres. Lorsque ni la logique ni la langue ne peuvent saisir la distinction dans un contexte, elles ne peuvent non plus le faire par ailleurs dans le domaine du contrôle judiciaire. [121-123] [134-135] [140]

Il devrait être présumé que la norme de contrôle d’une décision administrative sur le fond est celle de la raisonabilité. Conformément aux règles qui régissent habituellement les litiges, on devrait aussi présumer que la décision visée par le contrôle est raisonnable, sauf preuve contraire du demandeur. Celui qui préconise l’application de la norme de la décision correcte — soit l’absence de déférence — devrait être tenu de prouver que la décision contestée résulte du règlement erroné d’une question juridique ne relevant pas (ou ne pouvant pas constitutionnellement relever) du décideur administratif, qu’elle ait trait à la compétence ou au droit en général. La raison d’être de l’obstacle constitutionnel est manifeste. S’il n’existait pas, l’État pourrait confier la tâche des tribunaux judiciaires à des organismes administratifs qui ne sont pas indépendants de l’exécutif et, par voie législative, soustraire les décisions de ces organismes à un véritable contrôle judiciaire. Les questions de droit ne relevant pas de la loi constitutive du décideur administratif ou de quelque règle ou loi très connexe faisant appel à son expertise devraient aussi être assujetties à la norme de la décision correcte, qu’elles satisfassent ou non à l’exigence de l’« importance capitale pour le système juridique dans son ensemble » formulée par les juges majoritaires. Cette norme devrait également s’appliquer à l’obligation d’« équité procédurale », qui varie selon la catégorie à laquelle appartient le décideur et la

interests or privileges adversely dealt with by an unjust process. [127-129] [146-147]

On the other hand when the application for judicial review challenges the substantive outcome of an administrative action, the judge is invited to cross the line into second-guessing matters that lie within the function of the administrator. This is controversial because it is not immediately obvious why a judge's view of the reasonableness of an administrative policy or the exercise of an administrative discretion should be preferred to that of the administrator to whom Parliament or a legislature has allocated the decision, unless there is a full statutory right of appeal to the courts, or it is otherwise indicated in the conferring legislation that a "correctness" standard is intended. [130]

Abandonment of the distinction between reasonableness *simpliciter* and patent unreasonableness has important implications. The two different standards addressed not merely "the magnitude or the immediacy of the defect" in the administrative decision but recognized that different administrative decisions command different degrees of deference, depending on who is deciding what. [135]

"Contextualizing" a single standard of "reasonableness" review will shift the courtroom debate from choosing between two standards of reasonableness that each represented a different level of deference to a debate within a single standard of reasonableness to determine the appropriate level of deference. [139]

Thus a single "reasonableness" standard will now necessarily incorporate both the degree of deference owed to the decision maker formerly reflected in the distinction between patent unreasonableness and reasonableness *simpliciter*, and an assessment of the range of options reasonably open to the decision maker in the circumstances. The judge's role is to identify the outer boundaries of reasonable outcomes within which the administrative decision maker is free to choose. [141] [149]

A single "reasonableness" standard is a big tent that will have to accommodate a lot of variables that inform and limit a court's review of the outcome of administrative decision making. "Contextualizing" the reasonableness standard will require a reviewing court to consider the precise nature and function of the decision maker including its expertise, the terms and objectives

nature de la décision en cause. Nul ne devrait voir ses droits, ses intérêts ou ses privilèges faire l'objet d'une décision défavorable à l'issue d'une procédure injuste. [127-129] [146-147]

Par contre, lorsque le demandeur conteste la mesure administrative quant au fond, la cour de révision est invitée à faire un pas de plus et à remettre en question une décision relevant du décideur administratif. Cela prête à controverse, car en ce qui concerne la raisonnable d'une politique administrative ou de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire administratif, il n'y a pas de raison évidente de préférer l'appréciation judiciaire à celle du décideur administratif auquel le législateur a attribué le pouvoir de trancher, sauf lorsque la loi prévoit un droit d'appel devant une cour de justice ou que l'intention du législateur d'assujettir le décideur à la norme de la décision correcte ressort par ailleurs de la loi habilitante. [130]

L'abandon de la distinction entre la norme de la décision raisonnable *simpliciter* et celle de la décision manifestement déraisonnable a d'importantes répercussions. Les deux normes ne s'intéressaient pas seulement à « l'importance du défaut » entachant la décision administrative ou à son « caractère flagrant », mais reconnaissaient aussi le fait que différentes décisions administratives appellent différents degrés de déférence, selon l'identité du décideur et la nature de la décision. [135]

L'application d'une norme unique en fonction du contexte transforme le débat : il ne s'agit plus de choisir entre deux normes de raisonnable correspondant chacune à un degré de déférence distinct, mais bien de déterminer le bon degré de déférence à l'intérieur d'une seule norme de raisonnable. [139]

Ainsi, dorénavant, une norme de « raisonnable » unique englobera nécessairement le degré de déférence auquel a droit le décideur et que traduisait auparavant la distinction entre le manifestement déraisonnable et le raisonnable *simpliciter*, et la prise en considération des décisions qui auraient pu raisonnablement être rendues dans les circonstances. Le rôle de la cour de révision est de délimiter les résultats raisonnables parmi lesquels le décideur administratif est libre de choisir. [141] [149]

La notion de « raisonnable » est vaste et l'application d'une norme unique devra prendre en compte un grand nombre de variables qui délimitent le contrôle judiciaire d'une décision administrative. Appliquer la norme de la raisonnable en fonction du contexte exige de la cour de révision qu'elle tienne compte de la nature et de la fonction précises du décideur, y compris

of the governing statute (or common law) conferring the power of decision including the existence of a privative clause and the nature of the issue being decided. Careful consideration of these matters will reveal the extent of the discretion conferred. In some cases the court will have to recognize that the decision maker was required to strike a proper balance (or achieve proportionality) between the adverse impact of a decision on the rights and interests of the applicant or others directly affected weighed against the public purpose which is sought to be advanced. In each case careful consideration will have to be given to the reasons given for the decision. This list of “contextual” considerations is non-exhaustive. A reviewing court ought to recognize throughout the exercise that fundamentally the “reasonableness” of the administrative outcome is an issue given to another forum to decide. [144] [151-155]

Per Deschamps, Charron and Rothstein JJ.: Any review starts with the identification of the questions at issue as questions of law, questions of fact or questions of mixed fact and law. In the adjudicative context, decisions on questions of fact, whether undergoing appellate review or administrative law review, always attract deference. When there is a privative clause, deference is owed to the administrative body that interprets the legal rules it was created to interpret and apply. If the body oversteps its delegated powers, if it is asked to interpret laws in respect of which it does not have expertise or if Parliament or a legislature has provided for a statutory right of review, deference is not owed to the decision maker. Finally, when considering a question of mixed fact and law, a reviewing court should show an adjudicator the same deference as an appeal court would show a lower court. [158-164]

Here, the employer’s common law right to dismiss without cause was the starting point of the analysis. Since the adjudicator does not have specific expertise in interpreting the common law, the reviewing court can proceed to its own interpretation of the applicable rules and determine whether the adjudicator could enquire into the cause of the dismissal. The applicable standard of review is correctness. The distinction between the common law rules of employment and the statutory rules applicable to a unionized employee is essential if s. 97(2.1) of the *PSLRA* is to be applied *mutatis mutandis* to the case of a non-unionized employee as required by s. 100.1(5) of the *PSLRA*. The adjudicator’s failure to inform himself of this crucial difference led him to look for a cause for the dismissal, which was not relevant. Even if deference had been owed to the adjudicator, his interpretation could not have stood. Employment security is so fundamental to an employment relationship

son expertise, du libellé et des objectifs de la loi (ou de la common law) conférant le pouvoir décisionnel, y compris la présence d’une clause privative, et de la nature de la question à trancher. L’examen attentif de ces éléments révélera l’étendue du pouvoir discrétionnaire. La cour de révision devra parfois reconnaître que le décideur devait établir un juste équilibre (ou une proportionnalité) entre, d’une part, les répercussions défavorables de la décision sur les droits et les intérêts du demandeur ou d’autres personnes directement touchées et, d’autre part, l’objectif public poursuivi. Elle devra toujours considérer attentivement les motifs de la décision. D’autres éléments « contextuels » pourront s’ajouter. Tout au long de la démarche, la cour de révision doit se rappeler que, fondamentalement, ce n’est pas à elle de juger de la « raisonabilité » de la décision administrative. [144] [151-155]

Les juges Deschamps, Charron et Rothstein : Lors de toute révision, il faut d’abord déterminer si la question en litige est une question de droit, de fait ou mixte de fait et de droit. Dans le contexte juridictionnel, qu’elle fasse l’objet d’un appel ou d’un contrôle judiciaire, la décision sur une question de fait commande toujours la déférence. En présence d’une clause privative, la déférence s’impose à l’égard de l’organisme administratif qui interprète les règles juridiques pour l’interprétation et l’application desquelles il a été créé. La déférence ne s’impose pas lorsque l’organisme administratif outre-passe ses pouvoirs délégués, qu’il interprète des dispositions législatives ne relevant pas de son expertise ou que la loi prévoit expressément un droit de révision. Enfin, la cour de révision qui se penche sur une question mixte de fait et de droit devrait manifester autant de déférence envers le décideur que le ferait une cour d’appel vis-à-vis d’une cour inférieure. [158-164]

En l’espèce, le droit que la common law confère à l’employeur de congédier un employé sans invoquer de motif était le point de départ de l’analyse. Comme l’arbitre ne possède aucune expertise particulière dans l’interprétation de la common law, la cour de révision peut s’en remettre à sa propre interprétation des règles applicables et déterminer si l’arbitre pouvait ou non s’enquérir du motif du congédiement. La norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. La distinction entre les règles de la common law régissant l’emploi et celles d’origine législative applicables à l’employé syndiqué est essentielle à l’application du par. 97(2.1) de la *LRTSP* à un employé non syndiqué, avec les adaptations nécessaires, conformément au par. 100.1(5) de la même loi. L’omission de tenir compte de cette différence cruciale a amené l’arbitre à rechercher un motif de congédiement, ce qui était hors de propos. Même si l’arbitre avait eu droit à la déférence, son interprétation

that it could not have been granted by the legislature by providing only that the *PSLRA* was to apply *mutatis mutandis* to non-unionized employees. [168-171]

Cases Cited

By Bastarache and LeBel JJ.

Referred to: *Chalmers (Dr. Everett) Hospital v. Mills* (1989), 102 N.B.R. (2d) 1; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Alberta Union of Provincial Employees v. Lethbridge Community College*, [2004] 1 S.C.R. 727, 2004 SCC 28; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Executors of the Woodward Estate v. Minister of Finance*, [1973] S.C.R. 120; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1; *Mount Sinai Hospital Center v. Quebec (Minister of Health and Social Services)*, [2001] 2 S.C.R. 281, 2001 SCC 41; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539, 2003 SCC 29; *Chamberlain v. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 S.C.R. 710, 2002 SCC 86; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, [2003] 3 S.C.R. 77, 2003 SCC 63; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, 2003 SCC 20; *Council of Canadians with Disabilities v. Via Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650, 2007 SCC 15; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 S.C.R. 609, 2004 SCC 23; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487; *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 S.C.R. 672, 2004 SCC 26; *Westcoast Energy Inc. v. Canada (National Energy Board)*, [1998] 1 S.C.R. 322; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, [2003] 2 S.C.R. 504, 2003 SCC 54; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19; *Regina Police Assn. Inc. v. Regina (City) Board of Police Commissioners*, [2000] 1 S.C.R. 360, 2000 SCC 14; *Quebec (Commission des*

n'aurait pu être retenue. La sécurité d'emploi est si fondamentale à la relation de travail que le législateur n'a pu l'accorder en prévoyant seulement l'application de la *LRTSP* aux employés non syndiqués, compte tenu des adaptations nécessaires. [168-171]

Jurisprudence

Citée par les juges Bastarache et LeBel

Arrêts mentionnés : *Chalmers (Dr. Everett) Hospital c. Mills* (1989), 102 R.N.-B. (2^e) 1; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Alberta Union of Provincial Employees c. Lethbridge Community College*, [2004] 1 R.C.S. 727, 2004 CSC 28; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Succession Woodward c. Ministre des Finances*, [1973] R.C.S. 120; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1; *Centre hospitalier Mont-Sinai c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] 2 R.C.S. 281, 2001 CSC 41; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, 2003 CSC 29; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, 2002 CSC 86; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, [2003] 3 R.C.S. 77, 2003 CSC 63; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, 2003 CSC 20; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Via Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650, 2007 CSC 15; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, [2004] 1 R.C.S. 609, 2004 CSC 23; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487; *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *Cartaway Resources Corp. (Re)*, [2004] 1 R.C.S. 672, 2004 CSC 26; *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 CSC 19; *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police*

the decision maker transgresses the principle of the rule of law. Thus, when a reviewing court considers the scope of a decision-making power or the jurisdiction conferred by a statute, the standard of review analysis strives to determine what authority was intended to be given to the body in relation to the subject matter. This is done within the context of the courts' constitutional duty to ensure that public authorities do not overreach their lawful powers: *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, at p. 234; also *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19, at para. 21.

[30] In addition to the role judicial review plays in upholding the rule of law, it also performs an important constitutional function in maintaining legislative supremacy. As noted by Justice Thomas Cromwell, "the rule of law is affirmed by assuring that the courts have the final say on the jurisdictional limits of a tribunal's authority; second, legislative supremacy is affirmed by adopting the principle that the concept of jurisdiction should be narrowly circumscribed and defined according to the intent of the legislature in a contextual and purposeful way; third, legislative supremacy is affirmed and the court-centric conception of the rule of law is reined in by acknowledging that the courts do not have a monopoly on deciding all questions of law" ("Appellate Review: Policy and Pragmatism", in 2006 *Isaac Pitblado Lectures, Appellate Courts: Policy, Law and Practice*, V-1, at p. V-12). In essence, the rule of law is maintained because the courts have the last word on jurisdiction, and legislative supremacy is assured because determining the applicable standard of review is accomplished by establishing legislative intent.

[31] The legislative branch of government cannot remove the judiciary's power to review actions and decisions of administrative bodies for compliance with the constitutional capacities of the government. Even a privative clause, which provides a strong indication of legislative intent, cannot be determinative in this respect (*Executors of the Woodward Estate v. Minister of Finance*, [1973] S.C.R. 120, at

ils portent atteinte au principe de la primauté du droit. C'est pourquoi lorsque la cour de révision se penche sur l'étendue d'un pouvoir décisionnel ou de la compétence accordée par la loi, l'analyse relative à la norme de contrôle vise à déterminer quel pouvoir le législateur a voulu donner à l'organisme en la matière. Elle le fait dans le contexte de son obligation constitutionnelle de veiller à la légalité de l'action administrative : *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220, p. 234; également, *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19, par. 21.

[30] Non seulement le contrôle judiciaire contribue au respect de la primauté du droit, mais il joue un rôle constitutionnel important en assurant la suprématie législative. Comme l'a fait observer le juge Thomas Cromwell, [TRADUCTION] « la primauté du droit est consacrée par le pouvoir d'une cour de justice de statuer en dernier ressort sur l'étendue de la compétence d'un tribunal administratif, par l'application du principe selon lequel il convient de bien délimiter la compétence et de bien la définir, en fonction de l'intention du législateur, d'une manière à la fois contextuelle et téléologique, ainsi que par la reconnaissance du fait que les cours de justice n'ont pas le pouvoir exclusif de statuer sur toutes les questions de droit, ce qui tempère la conception judiciarisée de la primauté du droit » (« Appellate Review : Policy and Pragmatism », dans 2006 *Isaac Pitblado Lectures, Appellate Courts : Policy, Law and Practice*, V-1, p. V-12). Essentiellement, la primauté du droit est assurée par le dernier mot qu'ont les cours de justice en matière de compétence, et la suprématie législative, par la détermination de la norme de contrôle applicable en fonction de l'intention du législateur.

[31] L'organe législatif du gouvernement ne peut supprimer le pouvoir judiciaire de s'assurer que les actes et les décisions d'un organisme administratif sont conformes aux pouvoirs constitutionnels du gouvernement. Même si elle est révélatrice de l'intention du législateur, la clause privative ne saurait être décisive à cet égard (*Succession Woodward c. Ministre des Finances*, [1973] R.C.S. 120, p. 127).

p. 127). The inherent power of superior courts to review administrative action and ensure that it does not exceed its jurisdiction stems from the judiciary provisions in ss. 96 to 101 of the *Constitution Act, 1867*: *Crevier*. As noted by Beetz J. in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1090, “[t]he role of the superior courts in maintaining the rule of law is so important that it is given constitutional protection”. In short, judicial review is constitutionally guaranteed in Canada, particularly with regard to the definition and enforcement of jurisdictional limits. As Laskin C.J. explained in *Crevier*:

Where . . . questions of law have been specifically covered in a privative enactment, this Court, as in *Farrah*, has not hesitated to recognize this limitation on judicial review as serving the interests of an express legislative policy to protect decisions of adjudicative agencies from external correction. Thus, it has, in my opinion, balanced the competing interests of a provincial Legislature in its enactment of substantively valid legislation and of the courts as ultimate interpreters of the *British North America Act* and s. 96 thereof. The same considerations do not, however, apply to issues of jurisdiction which are not far removed from issues of constitutionality. It cannot be left to a provincial statutory tribunal, in the face of s. 96, to determine the limits of its own jurisdiction without appeal or review. [pp. 237-38]

See also D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), at p. 50.

[32] Despite the clear, stable constitutional foundations of the system of judicial review, the operation of judicial review in Canada has been in a constant state of evolution over the years, as courts have attempted to devise approaches to judicial review that are both theoretically sound and effective in practice. Despite efforts to refine and clarify it, the present system has proven to be difficult to implement. The time has arrived to re-examine the Canadian approach to judicial review of administrative decisions and develop a principled framework that is more coherent and workable.

Le pouvoir inhérent d’une cour supérieure de contrôler les actes de l’Administration et de s’assurer que celle-ci n’outrepasse pas les limites de sa compétence tire sa source des art. 96 à 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* portant sur la magistrature : arrêt *Crevier*. Comme l’a dit le juge Beetz dans l’arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, p. 1090, « [l]e rôle des cours supérieures dans le maintien de la légalité est si important qu’il bénéficie d’une protection constitutionnelle ». En résumé, le contrôle judiciaire bénéficie de la protection constitutionnelle au Canada, surtout lorsqu’il s’agit de définir les limites de la compétence et de les faire respecter. Le juge en chef Laskin l’a expliqué dans l’arrêt *Crevier* :

[Q]uand la disposition privative englobe spécifiquement les questions de droit, cette Cour n’a pas hésité, comme dans l’arrêt *Farrah*, à reconnaître que cette limitation du contrôle judiciaire favorise une politique législative explicite qui veut protéger les décisions des organismes judiciaires contre la rectification externe. La Cour a ainsi, à mon avis, maintenu l’équilibre entre les objectifs contradictoires du législateur provincial de voir confirmer la validité quant au fond des lois qu’il a adoptées et ceux des tribunaux d’être les interprètes en dernier ressort de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* et de son art. 96. Les mêmes considérations ne s’appliquent cependant pas aux questions de compétence qui ne sont pas très éloignées des questions de constitutionnalité. Il ne peut être accordé à un tribunal créé par une loi provinciale, à cause de l’art. 96, de définir les limites de sa propre compétence sans appel ni révision. [p. 237-238]

Voir aussi D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), p. 50.

[32] Ses assises constitutionnelles claires et stables n’ont pas empêché le contrôle judiciaire de connaître une évolution constante au Canada, les cours de justice s’efforçant au fil des ans de concevoir une démarche tout autant valable sur le plan théorique qu’efficace en pratique. Malgré les efforts pour l’améliorer et le clarifier, le mécanisme actuel s’est révélé difficile à appliquer. Le temps est venu de revoir le contrôle judiciaire des décisions administratives au Canada et d’établir un cadre d’analyse rationnel qui soit plus cohérent et fonctionnel.

[52] The existence of a privative or preclusive clause gives rise to a strong indication of review pursuant to the reasonableness standard. This conclusion is appropriate because a privative clause is evidence of Parliament or a legislature's intent that an administrative decision maker be given greater deference and that interference by reviewing courts be minimized. This does not mean, however, that the presence of a privative clause is determinative. The rule of law requires that the constitutional role of superior courts be preserved and, as indicated above, neither Parliament nor any legislature can completely remove the courts' power to review the actions and decisions of administrative bodies. This power is constitutionally protected. Judicial review is necessary to ensure that the privative clause is read in its appropriate statutory context and that administrative bodies do not exceed their jurisdiction.

[53] Where the question is one of fact, discretion or policy, deference will usually apply automatically (*Mossop*, at pp. 599-600; *Dr. Q*, at para. 29; *Suresh*, at paras. 29-30). We believe that the same standard must apply to the review of questions where the legal and factual issues are intertwined with and cannot be readily separated.

[54] Guidance with regard to the questions that will be reviewed on a reasonableness standard can be found in the existing case law. Deference will usually result where a tribunal is interpreting its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity: *Canadian Broadcasting Corp. v. Canada (Labour Relations Board)*, [1995] 1 S.C.R. 157, at para. 48; *Toronto (City) Board of Education v. O.S.S.T.F., District 15*, [1997] 1 S.C.R. 487, at para. 39. Deference may also be warranted where an administrative tribunal has developed particular expertise in the application of a general common law or civil law rule in relation to a specific statutory context: *Toronto (City) v. C.U.P.E.*, at para. 72. Adjudication in labour law remains a good example of the relevance of this approach. The case law has moved away considerably from the strict position evidenced in *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517, where it was held that an administrative decision

[52] L'existence d'une clause privative milite clairement en faveur d'un contrôle suivant la norme de la raisonabilité. En effet, elle atteste la volonté du législateur que les décisions du décideur administratif fassent l'objet de plus de déférence et que le contrôle judiciaire soit minimal. Cependant, elle n'est pas déterminante. La primauté du droit exige des cours supérieures qu'elles s'acquittent de leur rôle constitutionnel et, nous le rappelons, ni le Parlement ni une législature ne peuvent écarter totalement leur pouvoir de contrôler les actes et les décisions des organismes administratifs. Il s'agit d'un pouvoir protégé par la Constitution. Le contrôle judiciaire est nécessaire afin que la clause privative soit interprétée dans le bon contexte législatif et que les organismes administratifs respectent les limites de leurs attributions.

[53] En présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s'impose habituellement d'emblée (*Mossop*, p. 599-600; *Dr Q*, par. 29; *Suresh*, par. 29-30). Nous sommes d'avis que la même norme de contrôle doit s'appliquer lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés.

[54] La jurisprudence actuelle peut être mise à contribution pour déterminer quelles questions emportent l'application de la norme de la raisonabilité. Lorsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise : *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, par. 48; *Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15*, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39. Elle peut également s'imposer lorsque le tribunal administratif a acquis une expertise dans l'application d'une règle générale de common law ou de droit civil dans son domaine spécialisé : *Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, par. 72. L'arbitrage en droit du travail demeure un domaine où cette approche se révèle particulièrement indiquée. La jurisprudence a considérablement évolué depuis l'arrêt *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517, et la Cour

In the Court of Appeal of Alberta

Citation: R v Elliott, 2014 ABCA 431

Date: 20141215

Docket: 1403-0214-A

Registry: Edmonton

Between:

Her Majesty the Queen

Applicant/Respondent

- and -

Simon James Elliott

Respondent/Applicant

The Court:

**The Honourable Madam Justice Barbara Lea Veldhuis
The Honourable Mr. Justice Thomas W. Wakeling
The Honourable Mr. Justice Russell Brown**

**Memorandum of Judgment
Delivered from the Bench**

Appeal from the Judgment by
The Honourable Mr. Justice R.A. Graesser
Filed on the 11th day of August, 2014
(2014 ABQB 429; Docket: 140428558X1)

**Memorandum of Judgment
Delivered from the Bench**

Brown J.A. (for the Court):

[1] The appellant Simon James Elliot is a federal prisoner. Earlier this year, he applied to the Court of Queen's Bench for an order of *habeas corpus* directing his transfer from a maximum security federal institution to a medium security federal institution. The chambers judge allowed the application (2014 ABQB 429).

[2] Despite having been successful below, Mr. Elliot has appealed. He says the chambers judge erred by failing to make certain findings regarding the conduct of employees of the Correctional Service of Canada.

[3] Although it is not clear from his materials what Mr. Elliot thinks this Court could or should do about this supposed error when his appeal is heard and determined, that is of no importance here. The Attorney General of Canada (acting in place of the improperly named respondents Her Majesty the Queen and the Department of Justice) applies to dismiss the appeal under rule 14.74 of the *Rules of Court* on the grounds that it is frivolous, vexatious, without merit and improper.

[4] Section 3 of the *Judicature Act*, RSA 2000, c J-2 confers jurisdiction upon this Court, subject to the *Rules of Court*, to hear and determine all appeals respecting a judgment, order or decision. Rule 14.4(1) states a general rule that an appeal lies to this Court from a decision of a Court of Queen's Bench judge. The key point is that an appeal to this Court is from the disposition of a matter, not from the reasons given for such disposition: *NAC Constructors Ltd v Alberta Capital Region Wastewater Commission*, 2005 ABCA 401 at para 11, 380 AR 318. Mr. Elliot is obviously content with the disposition of his application for *habeas corpus*; he got what he wanted. The concerns he has raised before us today are not for us to decide. There is nothing to appeal. His appeal has no merit, and is improper.

[5] We allow the Attorney General's application, and dismiss the appeal. The Attorney General shall recover costs of this application and of the appeal, calculated in accordance with rule 14.88(3).

[6] Mr. Elliot also applied for a court-appointed lawyer for the ultimate hearing of his appeal. As we have just dismissed his appeal, this application is moot, and is dismissed with costs to the Attorney General.

Attorney General of Canada *Appellant***Procureur général du Canada** *Appelant*

v.

c.

TeleZone Inc. *Respondent***TeleZone Inc.** *Intimée***INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v.
TELEZONE INC.****RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.
TELEZONE INC.****2010 SCC 62****2010 CSC 62**

File No.: 33041.

N° du greffe : 33041.

2010: January 20, 21; 2010: December 23.

2010 : 20, 21 janvier; 2010 : 23 décembre.

Present: Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron,
Rothstein and Cromwell JJ.Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella,
Charron, Rothstein et Cromwell.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

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

Courts — Jurisdiction — Provincial superior courts — Action brought against federal Crown in Ontario Superior Court of Justice seeking damages for breach of contract, negligence and unjust enrichment arising from decision rejecting application for telecommunications licence — Whether plaintiff entitled to proceed by way of action in Ontario Superior Court of Justice without first proceeding by way of judicial review in Federal Court — Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 17, 18; Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21.

Tribunaux — Compétence — Cours supérieures provinciales — Action en dommages-intérêts intentée contre la Couronne fédérale devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour inexécution de contrat, négligence et enrichissement injustifié à la suite du rejet d'une demande de licence de télécommunications — La demanderesse a-t-elle le droit d'intenter une action en Cour supérieure de justice de l'Ontario sans engager d'abord une procédure de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale? — Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18; Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21.

In 1995, Industry Canada issued a call for personal communication services licence applications, and released the policy statement within which potential service providers could shape their applications. The statement provided that Industry Canada would grant up to six licences on the basis of criteria it set out. T submitted an application, but when Industry Canada announced its decision, there were only four successful applicants and T was not among them. T filed an action against the Federal Crown in the Ontario Superior Court of Justice for breach of contract, negligence and unjust enrichment, and sought compensation for claimed losses of \$250 million. It claimed that it was an express or implied term of the policy statement that Industry Canada would only issue fewer than six licences if fewer than six applications met the criteria. Since its application satisfied all the criteria, it says, Industry Canada must have considered other undisclosed factors

En 1995, Industrie Canada a lancé une invitation à soumettre des demandes de licences de services de communications personnelles et a publié l'énoncé de politique devant servir de cadre aux demandes des fournisseurs potentiels. L'énoncé indiquait qu'Industrie Canada délivrerait jusqu'à six licences en fonction des critères qu'elle avait définis. T a soumis une demande, mais seules quatre demandes ont été retenues par Industrie Canada et celle de T n'en faisait pas partie. T a intenté une action contre la Couronne fédérale devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour inexécution de contrat, négligence et enrichissement injustifié, réclamant des dommages-intérêts pour les pertes de 250 millions de dollars qu'elle affirme avoir subies. Elle a allégué que l'énoncé de politique comportait la condition expresse ou implicite qu'Industrie Canada délivrerait moins de six licences uniquement si moins de six demandes répondaient aux critères. Puisque, aux dires de T, sa

when it rejected T's application. The Attorney General of Canada, relying on *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, challenged the jurisdiction of the Superior Court on the ground that the claim constituted a collateral attack on the decision, which is barred by the grant to the Federal Court, by s. 18 of the *Federal Courts Act*, of exclusive judicial review jurisdiction in relation to decisions of all federal boards, commissions or other tribunals. The Superior Court dismissed the objection on the ground that it was not plain and obvious that the claim would fail. The Court of Appeal upheld the decision, holding that *Grenier* was wrongly decided. In that court's view s. 17 of the *Federal Courts Act* and s. 21 of the *Crown Liability and Proceedings Act* conferred concurrent jurisdiction on the superior courts and the Federal Court for claims against the Crown, and s. 18 of the *Federal Courts Act* did not remove relief by way of an award of damages from the jurisdiction of superior courts.

Held: The appeal should be dismissed.

This appeal is fundamentally about access to justice. People who claim to be injured by government action should have whatever redress the legal system permits through procedures that minimize unnecessary costs and complexity. The Court's approach should be practical and pragmatic with that objective in mind. Acceptance of *Grenier* would tend to undermine the effectiveness of the *Federal Courts Act* reforms of the early 1990s by retaining in the Federal Court exclusive jurisdiction over a key element of many causes of action proceeding in the provincial courts despite Parliament's promise to give plaintiffs a choice of forum and to make provincial superior courts available to litigants "in all cases in which relief is claimed against the [federal] Crown" except as otherwise provided.

Apart from constitutional limitations, none of which are relevant here, Parliament may by statute transfer jurisdiction from the superior courts to other adjudicative bodies including the Federal Court. However, any derogation from the jurisdiction of the provincial superior courts (in favour of the Federal Court or otherwise) requires clear and explicit statutory language. Nothing in the *Federal Courts Act* satisfies this test. The explicit grant to the provincial superior courts of concurrent jurisdiction in claims against the Crown in s. 17 of that Act (as well as s. 21 of the *Crown Liability and Proceedings Act*) directly refutes the Attorney General's argument. The grant of exclusive jurisdiction

demande satisfaisait à tous les critères, Industrie Canada a dû appliquer d'autres facteurs, non communiqués, pour la rejeter. Se fondant sur *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, le procureur général du Canada a contesté la compétence de la Cour supérieure de justice au motif que la demande était une contestation indirecte de la décision, ce qui est interdit compte tenu de la compétence exclusive accordée à la Cour fédérale par l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* (« LCF ») en matière de contrôle judiciaire des décisions de tout office fédéral. La Cour supérieure a rejeté cette objection parce que la demande n'était pas manifestement vouée à l'échec. La Cour d'appel a maintenu la décision, estimant que l'arrêt *Grenier* est incorrect. Selon elle, l'art. 17 de la LCF et l'art. 21 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* confèrent aux cours supérieures et à la Cour fédérale une compétence concurrente à l'égard des demandes de réparation contre la Couronne, et l'art. 18 de la LCF n'a pas soustrait l'action en dommages-intérêts de la compétence des cours supérieures.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Le pourvoi porte essentiellement sur l'accès à la justice. Les personnes qui prétendent avoir subi un préjudice attribuable à une mesure administrative doivent pouvoir exercer les recours autorisés par la loi au moyen de procédures réduisant au minimum les frais et complexités inutiles. La Cour doit adopter une approche pratique et pragmatique en gardant cet objectif à l'esprit. Appliquer *Grenier* tendrait à miner l'efficacité des réformes mises en place par la LCF au début des années 1990, en maintenant l'exclusivité juridictionnelle de la Cour fédérale à l'égard d'un élément fondamental de nombreux recours instruits devant les cours provinciales, en dépit de la promesse du législateur de donner au demandeur le choix du tribunal et de permettre aux parties l'accès aux cours supérieures provinciales, « dans les cas de demande de réparation contre la Couronne » fédérale, sauf disposition contraire.

Sous réserve de restrictions constitutionnelles, dont aucune n'est pertinente en l'espèce, le législateur peut transférer un pouvoir appartenant aux cours supérieures à d'autres organismes juridictionnels, comme la Cour fédérale. Cependant, la compétence des cours supérieures provinciales ne peut être amoindrie (en faveur de la Cour fédérale ou d'un autre tribunal) que si une disposition législative claire le prévoit expressément. Aucune disposition de la LCF ne répond à ce critère. L'octroi explicite aux cours supérieures provinciales d'une compétence concurrente en matière de demandes de réparation contre la Couronne, à l'art. 17 de cette loi (et à l'art. 21 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le*

to judicially review federal decision makers in s. 18 is best understood as a reservation or subtraction from the more comprehensive grant of concurrent jurisdiction in s. 17 “in all cases in which relief is claimed against the [federal] Crown”. This reservation or subtraction is expressed in s. 18 of the *Federal Courts Act* in terms of particular remedies. All the remedies listed are traditional administrative law remedies and do not include awards of damages. If a claimant seeks compensation, he or she cannot get it on judicial review, but must file an action.

The *Federal Courts Act* contains other internal evidence that Parliament could not have intended judicial review to have the gatekeeper function envisaged by *Grenier*. Section 18.1(2) imposes a 30-day limitation for judicial review applications. A 30-day cut off for a damages claimant would be unrealistic, as the facts necessary to ground a civil cause of action may not emerge until after 30 days have passed, and the claimant may not be in a position to apply for judicial review within the limitation period. While the 30-day limit can be extended, the extension is discretionary and would subordinate the fate of a civil suit brought in a superior court to the discretion of a Federal Court judge ruling upon a request for an extension of time for reasons that have to do with public law concerns, not civil damages. Moreover, the grant of judicial review is itself discretionary and may be denied even if the applicant establishes valid grounds for the court’s intervention. This does not align well with the paradigm of a common law action for damages where, if the elements of the claim are established, compensation ought generally to follow as a matter of course. Further, s. 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, which codifies the defence of statutory authority, is evidence that Parliament envisaged that the lawfulness of administrative decisions could be assessed by the provincial superior court in the course of adjudicating a claim for damages.

The *Grenier* approach cannot be justified by the rule against collateral attacks. T’s claim is not an attempt to invalidate or render inoperative the Minister’s decision; rather, the decision and the financial losses allegedly consequent to it constitute the very foundation of the damages claim. In any event, given the statutory grant of concurrent jurisdiction in s. 17 of the *Federal Courts*

contentieux administratif) réfute directement l’argument du procureur général. Il faut voir l’attribution de la compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire des décisions de l’administration fédérale à l’art. 18 comme une réserve ou une exception à l’attribution d’une compétence concurrente plus générale à l’art. 17 « dans les cas de demande de réparation contre la Couronne » fédérale. Cette réserve ou exception est énoncée à l’art. 18 de la *LCF* sous forme de recours particuliers. Tous les recours énumérés sont des recours classiques du droit administratif, et l’octroi de dommages-intérêts n’en fait pas partie. L’indemnisation n’est pas possible dans le cadre d’une procédure de contrôle judiciaire; mais seulement dans le cadre d’une action.

D’autres éléments intrinsèques de la *LCF* indiquent que le législateur ne peut avoir eu l’intention de faire du contrôle judiciaire une épreuve préliminaire comme le laisse entrevoir l’arrêt *Grenier*. Le paragraphe 18.1(2) fixe un délai de 30 jours pour la présentation d’une demande de contrôle judiciaire. Il ne serait pas réaliste qu’une action en dommages-intérêts se prescrive par 30 jours, vu que les faits nécessaires pour fonder un recours civil peuvent fort bien n’être connus qu’après 30 jours et qu’il se pourrait qu’un demandeur ne soit pas en mesure de déposer sa demande de contrôle judiciaire dans le délai fixé. Il est possible de proroger le délai de 30 jours, mais il s’agit là d’une décision discrétionnaire, et l’issue d’une action civile intentée devant une cour supérieure serait ainsi subordonnée au pouvoir discrétionnaire d’un juge de la Cour fédérale statuant sur une demande de prorogation de délai en fonction de considérations de droit public et non de facteurs propres aux dommages-intérêts de droit civil. En outre, les décisions en matière de contrôle judiciaire sont de nature discrétionnaire, et une demande de contrôle judiciaire peut être rejetée même lorsque le demandeur a établi l’existence de motifs qui justifieraient l’intervention de la cour. Cette approche ne concorde pas avec le paradigme de l’action en dommages-intérêts de la common law, suivant lequel la preuve des éléments de la demande entraîne normalement l’indemnisation. De plus, l’art. 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, qui codifie la défense de pouvoir d’origine législative, prouve que le législateur prévoyait que la cour supérieure provinciale pourrait se prononcer sur la légalité de décisions administratives dans le cadre d’une action en dommages-intérêts.

La règle interdisant les contestations indirectes ne peut justifier l’approche proposée dans *Grenier*. T ne se sert pas de sa demande pour faire invalider ou déclarer inopérante la décision du ministre; elle fait plutôt de la décision et des pertes pécuniaires qui en auraient résulté les assises mêmes de sa demande de dommages-intérêts. Quoi qu’il en soit, le législateur a spécifié, en attribuant

Act, Parliament has stated that provincial superior courts possess the concurrent necessary jurisdiction to dispose of the whole of a claim and this includes any attack on the validity of the Minister's decision where this issue is essential to the cause of action and where adjudicating the matter is a necessary step in disposing of the claim. While the doctrine of collateral attack may be raised by the Crown in the provincial superior court as a defence, the possible availability of the defence is not an argument against provincial superior court jurisdiction. Similarly, while it may be open to the Crown, by way of defence, to argue that the government decision maker was acting under statutory authority which precludes compensation for consequent losses, this is not a matter of jurisdiction and can be dealt with as well by the provincial superior court as by the Federal Court.

It is true that the provincial superior courts and the Federal Court have a residual discretion to stay a damages claim if, in its essential character, it is a claim for judicial review with only a thin pretence to a private wrong. However, where a plaintiff's pleading alleges the elements of a private cause of action, the provincial superior court should not in general decline jurisdiction on the basis that the claim looks like a case that could be pursued on judicial review. If the plaintiff has pleaded a valid cause of action for damages, he or she should generally be allowed to pursue it.

Here, T's claim as pleaded is dominated by private law considerations. It is not attempting to nullify or set aside the decision to issue licences. Nor does it seek to deprive the decision of any legal effect. T's causes of action in contract, tort and equity are predicated on the finality of that decision excluding it from participation in the telecommunications market. The Ontario Superior Court of Justice has jurisdiction over the parties and the subject matter, and has the power to grant the remedy of damages. There is nothing in the *Federal Courts Act* to prevent the Ontario Superior Court from adjudicating T's claim.

Cases Cited

Overruled: *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287; **referred to:** *Canada (Attorney General) v. McArthur*, 2010 SCC 63, [2010] 3 S.C.R. 626; *Little Sisters Book and Art Emporium v. Canada (Commissioner of Customs and Revenue)*, 2007 SCC 2, [2007] 1 S.C.R. 38; *The Queen in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205;

une compétence concurrente à l'art. 17 de la *LCF*, que les cours supérieures provinciales disposent de la compétence concurrente voulue pour trancher une demande dans son intégralité, y compris pour décider de la validité d'une décision du ministre, lorsque cette question est un élément essentiel de la cause d'action et qu'il faut la trancher pour statuer sur la demande. La Couronne peut invoquer la doctrine de la contestation indirecte en défense devant la cour supérieure provinciale, mais la possibilité de recourir à ce moyen de défense ne peut étayer la thèse de l'incompétence de la cour supérieure provinciale. De même, bien que la Couronne puisse faire valoir, en défense, que le décideur public exerçait un pouvoir d'origine législative qui exclut l'indemnisation des pertes pouvant en résulter, cette question n'a pas trait à la compétence et peut être tranchée aussi bien par la cour supérieure d'une province que par la Cour fédérale.

Les cours supérieures provinciales et la Cour fédérale disposent du pouvoir discrétionnaire résiduel de suspendre une action en dommages-intérêts lorsqu'il s'agit essentiellement d'une demande de contrôle judiciaire et qu'elle n'a que superficiellement l'apparence d'un recours délictuel de droit privé. Toutefois, lorsque le demandeur allègue les éléments d'une cause d'action en droit privé dans son argumentation, la cour supérieure provinciale ne doit généralement pas décliner compétence au motif que l'action s'apparente à un recours qui doit être instruit comme une demande de contrôle judiciaire. Si le demandeur a plaidé une cause d'action valide en dommages-intérêts, il devrait généralement être admis à exercer son recours à ce titre.

Tel qu'il a été présenté, le recours de T met principalement en jeu des questions de droit privé. T ne cherche pas à obtenir l'annulation de la décision de délivrer les licences. Elle ne cherche pas non plus à priver la décision de ses effets juridiques. Ses causes d'action contractuelles, délictuelles et en equity sont fondées sur le caractère définitif de cette décision qui l'écarte du marché des télécommunications. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a compétence sur les parties et sur l'objet du litige, et elle a le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts. Aucune disposition de la *LCF* n'empêche la Cour supérieure de l'Ontario de statuer sur la demande.

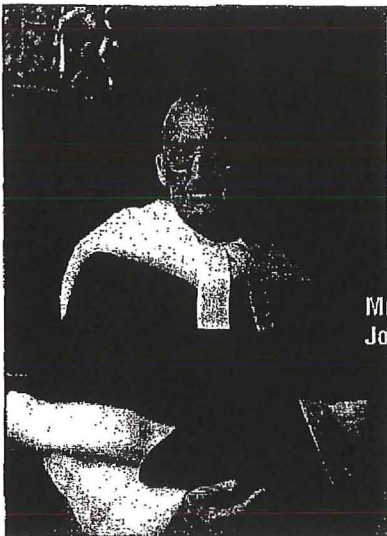
Jurisprudence

Arrêt renversé : *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; **arrêts mentionnés :** *Canada (Procureur général) c. McArthur*, 2010 CSC 63, [2010] 3 R.C.S. 626; *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Commissaire des Douanes et du Revenu)*, 2007 CSC 2, [2007] 1 R.C.S. 38; *La Reine du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*,



Interveners and the Supreme Court of Canada

By Mr. Justice John C. Major



Mr. Justice
John C. Major

The role of interveners in Supreme Court of Canada appeals has not changed, but the frequency of their appearances has. The advent of the *Charter of Rights and Freedoms* appears to have triggered the emergence of interveners in ever-increasing numbers. This is understandable, since Charter cases often raise questions of policy and social opinion that may be beyond the perspective or experience of the parties in the traditional adversarial process.

Rule 18 of the Rules of the Supreme Court, which gives the court a broad discretion to grant intervener status, and *Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 2 S.C.R. 335, are judicially considered guidelines. The implied promise of the intervener is that intervention will be useful and different from the submission of the appellant and respondent.

The value of an intervener's brief is in

direct proportion to its objectivity. Those interventions that argue the merits of the appeal and align their argument to support one party or the other with respect to the specific outcome of the appeal are, on this basis, of no value. That approach is simply piling on, and incompatible with a proper intervention.

The anticipation of the court is that the intervener remains neutral in the result, but introduces points different from the parties and helpful to the court.

Within the framework outlined, the intervener has considerable scope. This scope can be summarized in the following ways:

1. If the parties have failed to raise a point of law, or have raised it but not fully argued it, an intervener may be able to supplement or complete the analysis.
2. Intervenors may argue different or novel interpretative approaches to statutory or constitutional provisions under consideration.
3. Research studies from a diversity of disciplines that shed additional light on the social, cultural or economic circumstances surrounding the case on appeal can be of assistance to the court.
4. Comparative views of other national and international courts in constitutional litigation fall into the useful category, particularly in private actions where litigants may lack the resources to do the research necessary to provide a comprehensive comparative brief. This provides an opportunity for interveners with specialized knowledge to complement the appeal.

Interest groups with a genuine desire to lend their support to worthwhile causes should seek appropriate political forums to do so. The mission statements of such

Précis

Le rôle des intervenants devant la Cour suprême

L'avènement de la *Charte des droits et libertés* a augmenté sensiblement la présence d'intervenants devant le plus haut tribunal du pays. Rien d'étonnant puisque, bien souvent, les causes soulèvent des questions de politique publique et sociale. L'article 18 des Règles de la Cour suprême du Canada et l'arrêt *Re: Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)* [1989] 2 R.C.S. 335 encadrent le large pouvoir discrétionnaire de la Cour d'accorder ou non le statut d'intervenant.

Pour la Cour, la valeur d'une intervention dépend directement de son objectivité. On attend de l'intervenant qu'il enrichisse le débat par l'apport d'un point de vue différent de ceux du requérant et de l'intimé.

Si les parties omettent de soulever un point de droit ou ne le plaident pas à fond, un intervenant peut le faire. Ce dernier peut aussi avancer une interprétation novatrice des dispositions examinées. La Cour peut également bénéficier d'études dans diverses disciplines susceptibles de l'éclairer sur les aspects sociaux, culturels ou économiques entourant la cause. L'apport du droit comparé s'avère utile aussi.

Le procureur d'un intervenant devrait appuyer sur le caractère novateur de sa thèse et éviter les inutiles répétitions. La tendance généreuse à accorder l'intervention pourrait bien devenir plus restrictive si les intervenants faillaient à prouver la valeur de leur contribution au débat.

From the Bench

Les juges

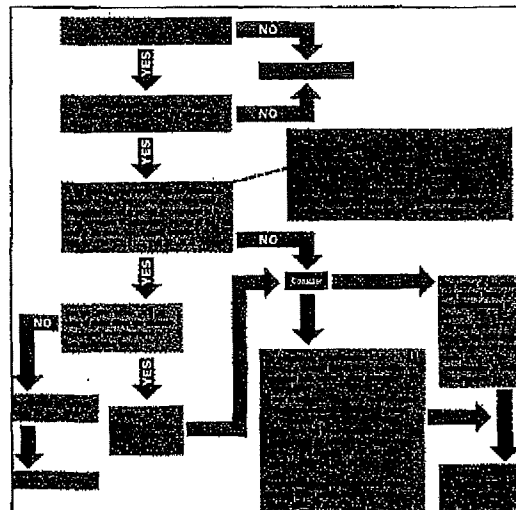
groups, coupled with social or systemic issues at very broad levels of generality, do not, taken separately or together, add up to appropriate intervener status in the judicial process.

The considerations that qualify for intervener status in the first instance apply equally to oral presentation. The time allotted to an intervener is the maximum; no points are lost for unused time. The most effective advocates know what to say and know when to say nothing.

Counsel for interveners should focus on the novel aspects of their submissions and assess what has already been said, reminding themselves that repetition dilutes rather than enhances what is said.

In a number of cases, interveners have made valuable contributions to the work of the court. However, if interveners fail to demonstrate the value of their role, the present liberal granting of that status may grow more restrictive. •

Mr. Justice John Major was appointed to the Supreme Court of Canada in 1992.



1. *Wrong direction.* The gold "Dismiss the application" box at the top middle of the chart showed an arrow pointing down and to the left, towards the second green box. That arrow should have been pointing in the opposite direction, and should have been labelled "No."

2. *Wrong arrow.* The large mauve box in the middle right of the chart showed an arrow pointing to the right and down. No arrow should have flowed from that box.

Full-size correct versions of the chart can be obtained by writing to:

Correction to "From the Bench"

Through our inadvertence, a chart published in the November 1998 edition of "From the Bench" (p. 48) contained two errors. The correct version of the chart is provided here.

The two errors were:

"From The Bench"

National
902-50 rue O'Connor Street
Ottawa ON K1P 6L2
Fax: (613) 237-0185
E-mail: national@cba.org

The National regrets these errors.

Le Québec dans la mire des assureurs-titres

suite de la page 20

PRÉCIS

Quebec notaries: Real estate lawyers in La Belle Province

In Quebec, the conveyancing market is the preserve of notaries. Notaries are legal advisers: not only do they get the same law degree as lawyers do, but they also receive training in specific areas of the law during a course of studies and they article afterwards.

As a legacy of its French past, the *Code civil* states that mortgages must be drawn up by a notary. Quebecers have traditionally gone to their notaries when it comes time to buy a house or get financing. Over the years, generations of notaries have built up a "clean" land registry system, different and

more reliable than those existing in the U.S. That may be why, despite strong attempts to win lenders over, title insurance companies have not yet made a significant breakthrough in the Quebec market. Title insurance is mostly used for large commercial transactions — a niche where lawyers are active — especially when the title search shows a problem that cannot be fixed or that will disappear as time goes on.

Quebec notaries haven't waited quietly for the invasion of their markets by title insurers and other stakeholders. The Fonds d'as-

surance-responsabilité de la Chambre des notaires (the body that covers notaries' professional liability) recently launched, in partnership with an insurance company, a product aimed at protecting customers and lenders from legal "hypotheque" or builders' liens. "We aim at putting the notary back where he or she belongs: in the heart of the real estate realm," says notary Marlène Ouellet, the Fonds' president. "To do so, we are working at providing the notaries with new tools they need to face the evolution."

— Gaëlle Lemay

Le concept est simple. Une institution financière demande à un assureur-titre de préparer, faire signer et publier les documents relatifs à la vente et à la prise de garantie. Un notaire assigné au centre de clôture signe l'hypothèque. « Les échanges d'information avec l'institution financière se font par informatique. La transaction est finalement sécurisée par l'émission d'un certificat d'assurance-titre », explique Me Lambert. Les centres de clôture offriraient l'avantage de standardiser le processus, ce qui est loin de déplaire aux banques qui préféreraient ne pas avoir à s'ajuster aux méthodes de travail des différents notaires.

Difficile de prédire exactement comment se concluront au Québec les transactions immobilières au début du troisième millénaire... à moins d'avoir une boule de cristal. Tout dépend de la résistance qu'offrira la « société distincte » à la globalisation des marchés. Mais, à tout le moins, on sait déjà que les assureurs-titres occuperont une place importante dans le paysage. •

Louis Baribeau est avocat à Québec. Journaliste indépendant, il collabore régulièrement à des magazines d'affaires ou à caractère juridique.



Province of Alberta

JUDICATURE ACT

Revised Statutes of Alberta 2000
Chapter J-2

Current as of December 17, 2014

Office Consolidation

© Published by Alberta Queen's Printer

Alberta Queen's Printer
7th Floor, Park Plaza
10611 - 98 Avenue
Edmonton, AB T5K 2P7
Phone: 780-427-4952
Fax: 780-452-0668

E-mail: qp@gov.ab.ca
Shop on-line at www.qp.alberta.ca

HER MAJESTY, by and with the advice and consent of the
Legislative Assembly of Alberta, enacts as follows:

Definition

1 In this Act, except in Part 2.1, “Court” means the Court of
Queen’s Bench or, on appeal, the Court of Appeal.

RSA 2000 cJ-2 s1;2013 c23 s8

Part 1

Jurisdiction of the Court

Powers, etc., of Court

2(1) The Court has generally all the jurisdiction, powers and
authority that before its organization were by any law, order or
regulation vested in, or capable of being exercised within, Alberta
by the Supreme Court of the North-West Territories.

(2) The Court has all the jurisdiction, powers and authority that
were by any law, order or regulation vested in, or capable of being
exercised by, The Surrogate Court of Alberta immediately before
the coming into force of this subsection.

RSA 2000 cJ-2 s2;RSA 2000 c16(Supp) s36

Jurisdiction of Court of Appeal**3 The Court of Appeal**

- (a) has all the jurisdiction and powers possessed by the
Supreme Court of the North-West Territories en banc
immediately before the Court’s organization, and
- (b) has jurisdiction and power, subject to the Rules of Court,
to hear and determine
 - (i) all applications for new trials,
 - (ii) all questions or issues of law,
 - (iii) all questions or points in civil or criminal cases,
 - (iv) all appeals or applications in the nature of appeals
respecting a judgment, order or decision of
 - (A) a judge of the Court of Queen’s Bench, or
 - (B) a judge of a court of inferior jurisdiction when
an appeal is given by any other Act,

and

- (v) all other petitions, applications, matters or things whatsoever that might be brought in England before a Divisional Court of the High Court of Justice or before the Court of Appeal.

RSA 2000 cJ-2 s3;2014 c13 s29

Powers of judges

4 The judges of the Court have and shall use, exercise and enjoy all the powers, rights, incidents, privileges and immunities of a judge of a superior court of record, and all other powers, rights, incidents, privileges and immunities as amply and as fully to all intents and purposes as they were on and before July 15, 1870, had, used, exercised and enjoyed in England by any of the judges of the following courts:

- (a) the Superior Courts of Law or Equity;
- (b) the Court of Exchequer as a court of revenue;
- (c) the Court of Probate;
- (d) the Courts created by Commissions of Assize, of Oyer and Terminer and of Gaol Delivery, or any of those commissions;
- (e) any other superior court or court of record.

RSA 1980 cJ-1 s4

Additional powers of Court

5(1) For the administration of the law, the Court possesses, in addition to any other jurisdiction, powers, rights, incidents, privileges and authorities that immediately before the organization of the Supreme Court of Alberta were vested in, or capable of being exercised within, Alberta by the Supreme Court of the North-West Territories, the jurisdiction that on July 15, 1870, was in England vested in

- (a) the High Court of Chancery, as a common law court as well as a court of equity, including the jurisdiction of the Master of the Rolls as a judge or master of the Court of Chancery, and any jurisdiction exercised by the Master of the Rolls in relation to the Court of Chancery as a common law court,
- (b) the Court of Queen's Bench,
- (c) the Court of Common Pleas at Westminster,
- (d) the Court of Exchequer as a court of revenue as well as a common law court,



CANADA

CONSOLIDATION

CODIFICATION

Rules of the Supreme Court of Canada

Règles de la Cour suprême du Canada

SOR/2002-156

DORS/2002-156

Current to December 10, 2015

À jour au 10 décembre 2015

Last amended on June 30, 2014

Dernière modification le 30 juin 2014

Published by the Minister of Justice at the following address:
<http://laws-lois.justice.gc.ca>

Publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante :
<http://lois-laws.justice.gc.ca>

Registrar shall send a notice of hearing of the motion in Form 69, with any modifications that the circumstances require, to all parties.

SOR/2006-203, s. 28; SOR/2011-74, s. 27; SOR/2013-175, s. 36.

PART 11

PARTICULAR MOTIONS

MOTION FOR INTERVENTION

55. Any person interested in an application for leave to appeal, an appeal or a reference may make a motion for intervention to a judge.

56. A motion for intervention shall be made

(a) in the case of an application for leave to appeal, within 30 days after the filing of the application for leave to appeal;

(b) in the case of an appeal, within four weeks after the filing of the appellant's factum; and

(c) in the case of a reference, within four weeks after the filing of the Governor in Council's factum.

SOR/2006-203, s. 29; SOR/2013-175, s. 37(E).

57. (1) The affidavit in support of a motion for intervention shall identify the person interested in the proceeding and describe that person's interest in the proceeding, including any prejudice that the person interested in the proceeding would suffer if the intervention were denied.

(2) A motion for intervention shall

(a) identify the position the person interested in the proceeding intends to take with respect to the questions on which they propose to intervene; and

(b) set out the submissions to be advanced by the person interested in the proceeding with respect to the questions on which they propose to intervene, their relevance to the proceeding and the reasons for believ-

envoie à toutes les parties un avis d'audition conforme au formulaire 69, avec les adaptations nécessaires.

DORS/2006-203, art. 28; DORS/2011-74, art. 27; DORS/2013-175, art. 36.

PARTIE 11

REQUÊTES SPÉCIALES

REQUÊTE EN INTERVENTION

55. Toute personne ayant un intérêt dans une demande d'autorisation d'appel, un appel ou un renvoi peut, par requête à un juge, demander l'autorisation d'intervenir.

56. La requête en intervention est présentée dans les délais suivants :

a) dans le cas de la demande d'autorisation d'appel, dans les trente jours suivant son dépôt;

b) dans le cas d'un appel, dans les quatre semaines suivant le dépôt du mémoire de l'appelant;

c) dans le cas d'un renvoi, dans les quatre semaines suivant le dépôt du mémoire du gouverneur en conseil.

DORS/2006-203, art. 29; DORS/2013-175, art. 37(A).

57. (1) L'affidavit à l'appui de la requête en intervention doit préciser l'identité de la personne ayant un intérêt dans la procédure et cet intérêt, y compris tout préjudice que subirait cette personne en cas de refus de l'autorisation d'intervenir.

(2) La requête expose ce qui suit :

a) la position que cette personne compte prendre relativement aux questions visées par son intervention;

b) ses arguments relativement aux questions visées par son intervention, leur pertinence par rapport à la procédure et les raisons qu'elle a de croire qu'ils seront utiles à la Cour et différents de ceux des autres parties.

DORS/2013-175, art. 38.

ing that the submissions will be useful to the Court and different from those of the other parties.

SOR/2013-175, s. 38.

58. At the end of the applicable time referred to in Rule 51, the Registrar shall submit to a judge all motions for intervention that have been made within the time required by Rule 56.

SOR/2006-203, s. 30.

59. (1) In an order granting an intervention, the judge may

(a) make provisions as to additional disbursements incurred by the appellant or respondent as a result of the intervention; and

(b) impose any terms and conditions and grant any rights and privileges that the judge may determine, including whether the intervener is entitled to adduce further evidence or otherwise to supplement the record.

(2) In an order granting an intervention or after the time for filing and serving all of the memoranda of argument on an application for leave to appeal or the facta on an appeal or reference has expired, a judge may, in their discretion, authorize the intervener to present oral argument at the hearing of the application for leave to appeal, if any, the appeal or the reference, and determine the time to be allotted for oral argument.

(3) An intervener is not permitted to raise new issues unless otherwise ordered by a judge.

SOR/2006-203, s. 31.

MOTION TO STATE CONSTITUTIONAL QUESTION

60. (1) Within 30 days after leave to appeal has been granted or after the filing of a notice of appeal in an appeal for which leave is not required, an appellant, respondent or attorney general shall make a motion to the Chief Justice or a judge to state a constitutional question if that appellant, respondent or attorney general intends to raise a question of

58. À l'expiration du délai applicable selon la règle 51, le registraire présente au juge toutes les requêtes en intervention présentées dans les délais prévus à la règle 56.

DORS/2006-203, art. 30.

59. (1) Dans l'ordonnance octroyant l'autorisation d'intervenir, le juge peut :

a) prévoir comment seront supportés les dépens supplémentaires de l'appelant ou de l'intimé résultant de l'intervention;

b) imposer des conditions et octroyer les droits et privilèges qu'il détermine, notamment le droit d'apporter d'autres éléments de preuve ou de compléter autrement le dossier.

(2) Dans l'ordonnance octroyant l'autorisation d'intervenir ou après l'expiration du délai de dépôt et de signification des mémoires de demande d'autorisation d'appel, d'appel ou de renvoi, le juge peut, à sa discrétion, autoriser l'intervenant à présenter une plaidoirie orale à l'audition de la demande d'autorisation d'appel, de l'appel ou du renvoi, selon le cas, et déterminer le temps alloué pour la plaidoirie orale.

(3) Sauf ordonnance contraire d'un juge, l'intervenant n'est pas autorisé à soulever de nouvelles questions.

DORS/2006-203, art. 31.

REQUÊTE EN FORMULATION D'UNE QUESTION CONSTITUTIONNELLE

60. (1) Dans les trente jours suivant l'octroi de l'autorisation d'appel ou le dépôt de l'avis d'appel dans le cas d'un appel de plein droit, l'appelant, l'intimé ou le procureur général qui entend soulever l'une ou l'autre des questions ci-après doit présenter au Juge en chef ou à un autre juge une requête en formulation d'une question constitutionnelle :