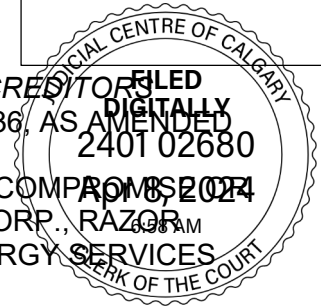


COURT FILE NUMBER 2401-02680
COURT COURT OF KING'S BENCH OF ALBERTA
JUDICIAL CENTRE CALGARY

Clerk's Stamp

APPLICANTS

IN THE MATTER OF THE COMPANIES' CREDITORS' ARRANGEMENT ACT, R.S.C. 1985, c. C-36, AS AMENDED
AND IN THE MATTER OF THE PLAN OF COMPROMISE, ARRANGEMENT OF RAZOR ENERGY CORP., RAZOR HOLDINGS GP CORP., AND BLADE ENERGY SERVICES CORP.



DOCUMENT

**BOOK OF AUTHORITIES
FOR THE SECOND SUPPLEMENTAL BENCH BRIEF OF
RAZOR ENERGY CORP., RAZOR HOLDINGS GP CORP.,
AND BLADE ENERGY SERVICES CORP.
TO BE HEARD ON APRIL 10, 2024 AT 10:00 A.M.**

ADDRESS FOR SERVICE
AND CONTACT
INFORMATION OF PARTY
FILING THIS DOCUMENT

McCarthy Tétrault LLP
4000, 421 – 7th Avenue SW
Calgary, AB T2P 4K9
Attention: Sean Collins / Pantelis Kyriakakis / Nathan Stewart
Tel: 403-260-3531 / 3536 / 3534
Fax: 403-260-3501
Email: scollins@mccarthy.ca / pkyriakakis@mccarthy.ca /
nstewart@mccarthy.ca

Clerk's Stamp

COURT FILE NUMBER 2401-02680

COURT COURT OF KING'S BENCH OF ALBERTA

JUDICIAL CENTRE CALGARY

APPLICANTS IN THE MATTER OF THE *COMPANIES' CREDITORS ARRANGEMENT ACT*, R.S.C. 1985, c. C-36, AS AMENDED

AND IN THE MATTER OF THE PLAN OF COMPROMISE OR ARRANGEMENT OF RAZOR ENERGY CORP., RAZOR HOLDINGS GP CORP., AND BLADE ENERGY SERVICES CORP.

DOCUMENT **BOOK OF AUTHORITIES
FOR THE SECOND SUPPLEMENTAL BENCH BRIEF OF
RAZOR ENERGY CORP., RAZOR HOLDINGS GP CORP.,
AND BLADE ENERGY SERVICES CORP.
TO BE HEARD ON APRIL 10, 2024 AT 10:00 A.M.**

ADDRESS FOR SERVICE AND CONTACT INFORMATION OF PARTY FILING THIS DOCUMENT
McCarthy Tétrault LLP
4000, 421 – 7th Avenue SW
Calgary, AB T2P 4K9
Attention: Sean Collins / Pantelis Kyriakakis / Nathan Stewart
Tel: 403-260-3531 / 3536 / 3534
Fax: 403-260-3501
Email: scollins@mccarthy.ca / pkyriakakis@mccarthy.ca / nstewart@mccarthy.ca

LIST OF AUTHORITIES

STATUTES

1. *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36, at sections 11.1 and 40;
2. *Petroleum Marketing Regulation*, Alta. Reg. 174/2006, at section 13(1);

CASE LAW

3. *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51;
4. *BZAM Ltd. Plan of Arrangement*, 2024 ONSC 1645;
5. *Newfoundland and Labrador v. AbitibiBowater Inc.*, Re, 2012 SCC 67;
6. *Orphan Well Association v Grant Thornton Ltd.*, 2019 SCC 5; and,
7. *Re Terrace Bay Pulp Inc.*, 2013 ONSC 5111.

TAB 1



CANADA

CONSOLIDATION

CODIFICATION

Companies' Creditors Arrangement Act

Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies

R.S.C., 1985, c. C-36

L.R.C. (1985), ch. C-36

Current to March 20, 2024

À jour au 20 mars 2024

Last amended on April 27, 2023

Dernière modification le 27 avril 2023

OFFICIAL STATUS OF CONSOLIDATIONS

Subsections 31(1) and (2) of the *Legislation Revision and Consolidation Act*, in force on June 1, 2009, provide as follows:

Published consolidation is evidence

31 (1) Every copy of a consolidated statute or consolidated regulation published by the Minister under this Act in either print or electronic form is evidence of that statute or regulation and of its contents and every copy purporting to be published by the Minister is deemed to be so published, unless the contrary is shown.

Inconsistencies in Acts

(2) In the event of an inconsistency between a consolidated statute published by the Minister under this Act and the original statute or a subsequent amendment as certified by the Clerk of the Parliaments under the *Publication of Statutes Act*, the original statute or amendment prevails to the extent of the inconsistency.

LAYOUT

The notes that appeared in the left or right margins are now in boldface text directly above the provisions to which they relate. They form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.

NOTE

This consolidation is current to March 20, 2024. The last amendments came into force on April 27, 2023. Any amendments that were not in force as of March 20, 2024 are set out at the end of this document under the heading “Amendments Not in Force”.

CARACTÈRE OFFICIEL DES CODIFICATIONS

Les paragraphes 31(1) et (2) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*, en vigueur le 1^{er} juin 2009, prévoient ce qui suit :

Codifications comme élément de preuve

31 (1) Tout exemplaire d'une loi codifiée ou d'un règlement codifié, publié par le ministre en vertu de la présente loi sur support papier ou sur support électronique, fait foi de cette loi ou de ce règlement et de son contenu. Tout exemplaire donné comme publié par le ministre est réputé avoir été ainsi publié, sauf preuve contraire.

Incompatibilité – lois

(2) Les dispositions de la loi d'origine avec ses modifications subséquentes par le greffier des Parlements en vertu de la *Loi sur la publication des lois* l'emportent sur les dispositions incompatibles de la loi codifiée publiée par le ministre en vertu de la présente loi.

MISE EN PAGE

Les notes apparaissant auparavant dans les marges de droite ou de gauche se retrouvent maintenant en caractères gras juste au-dessus de la disposition à laquelle elles se rattachent. Elles ne font pas partie du texte, n'y figurant qu'à titre de repère ou d'information.

NOTE

Cette codification est à jour au 20 mars 2024. Les dernières modifications sont entrées en vigueur le 27 avril 2023. Toutes modifications qui n'étaient pas en vigueur au 20 mars 2024 sont énoncées à la fin de ce document sous le titre « Modifications non en vigueur ».

establishes a *provincial pension plan* as defined in that subsection,

and for the purpose of paragraph (c), the provision of provincial legislation is, despite any Act of Canada or of a province or any other law, deemed to have the same effect and scope against any creditor, however secured, as subsection 224(1.2) of the *Income Tax Act* in respect of a sum referred to in subparagraph (c)(i), or as subsection 23(2) of the *Canada Pension Plan* in respect of a sum referred to in subparagraph (c)(ii), and in respect of any related interest, penalties or other amounts.

2005, c. 47, s. 128; 2009, c. 33, s. 28.

Meaning of regulatory body

11.1 (1) In this section, **regulatory body** means a person or body that has powers, duties or functions relating to the enforcement or administration of an Act of Parliament or of the legislature of a province and includes a person or body that is prescribed to be a regulatory body for the purpose of this Act.

Regulatory bodies — order under section 11.02

(2) Subject to subsection (3), no order made under section 11.02 affects a regulatory body's investigation in respect of the debtor company or an action, suit or proceeding that is taken in respect of the company by or before the regulatory body, other than the enforcement of a payment ordered by the regulatory body or the court.

Exception

(3) On application by the company and on notice to the regulatory body and to the persons who are likely to be affected by the order, the court may order that subsection (2) not apply in respect of one or more of the actions, suits or proceedings taken by or before the regulatory body if in the court's opinion

(a) a viable compromise or arrangement could not be made in respect of the company if that subsection were to apply; and

(b) it is not contrary to the public interest that the regulatory body be affected by the order made under section 11.02.

Declaration — enforcement of a payment

(4) If there is a dispute as to whether a regulatory body is seeking to enforce its rights as a creditor, the court may,

province est une province instituant un régime général de pensions au sens du paragraphe 3(1) de cette loi et si la loi provinciale institue un régime provincial de pensions au sens de ce paragraphe.

Pour l'application de l'alinéa c), la disposition législative provinciale en question est réputée avoir, à l'encontre de tout créancier et malgré tout texte législatif fédéral ou provincial et toute autre règle de droit, la même portée et le même effet que le paragraphe 224(1.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* quant à la somme visée au sous-alinéa c)(i), ou que le paragraphe 23(2) du *Régime de pensions du Canada* quant à la somme visée au sous-alinéa c)(ii), et quant aux intérêts, pénalités et autres charges afférents, quelle que soit la garantie dont bénéficie le créancier.

2005, ch. 47, art. 128; 2009, ch. 33, art. 28.

Définition de organisme administratif

11.1 (1) Au présent article, **organisme administratif** s'entend de toute personne ou de tout organisme chargé de l'application d'une loi fédérale ou provinciale; y est assimilé toute personne ou tout organisme désigné à ce titre par règlement.

Organisme administratif — ordonnance rendue en vertu de l'article 11.02

(2) Sous réserve du paragraphe (3), l'ordonnance prévue à l'article 11.02 ne porte aucunement atteinte aux mesures — action, poursuite ou autre procédure — prises à l'égard de la compagnie débitrice par ou devant un organisme administratif, ni aux investigations auxquelles il procède à son sujet. Elles n'ont d'effet que sur l'exécution d'un paiement ordonné par lui ou le tribunal.

Exception

(3) Le tribunal peut par ordonnance, sur demande de la compagnie et sur préavis à l'organisme administratif et à toute personne qui sera vraisemblablement touchée par l'ordonnance, déclarer que le paragraphe (2) ne s'applique pas à l'une ou plusieurs des mesures prises par ou devant celui-ci, s'il est convaincu que, à la fois :

a) il ne pourrait être fait de transaction ou d'arrangement viable à l'égard de la compagnie si ce paragraphe s'appliquait;

b) l'ordonnance demandée au titre de l'article 11.02 n'est pas contraire à l'intérêt public.

Déclaration : organisme agissant à titre de créancier

(4) En cas de différend sur la question de savoir si l'organisme administratif cherche à faire valoir ses droits à

on application by the company and on notice to the regulatory body, make an order declaring both that the regulatory body is seeking to enforce its rights as a creditor and that the enforcement of those rights is stayed.

1997, c. 12, s. 124; 2001, c. 9, s. 576; 2005, c. 47, s. 128; 2007, c. 29, s. 106, c. 36, s. 65.

11.11 [Repealed, 2005, c. 47, s. 128]

Interim financing

11.2 (1) On application by a debtor company and on notice to the secured creditors who are likely to be affected by the security or charge, a court may make an order declaring that all or part of the company's property is subject to a security or charge — in an amount that the court considers appropriate — in favour of a person specified in the order who agrees to lend to the company an amount approved by the court as being required by the company, having regard to its cash-flow statement. The security or charge may not secure an obligation that exists before the order is made.

Priority — secured creditors

(2) The court may order that the security or charge rank in priority over the claim of any secured creditor of the company.

Priority — other orders

(3) The court may order that the security or charge rank in priority over any security or charge arising from a previous order made under subsection (1) only with the consent of the person in whose favour the previous order was made.

Factors to be considered

(4) In deciding whether to make an order, the court is to consider, among other things,

- (a)** the period during which the company is expected to be subject to proceedings under this Act;
- (b)** how the company's business and financial affairs are to be managed during the proceedings;
- (c)** whether the company's management has the confidence of its major creditors;
- (d)** whether the loan would enhance the prospects of a viable compromise or arrangement being made in respect of the company;
- (e)** the nature and value of the company's property;

titre de créancier dans le cadre de la mesure prise, le tribunal peut déclarer, par ordonnance, sur demande de la compagnie et sur préavis à l'organisme, que celui-ci agit effectivement à ce titre et que la mesure est suspendue.

1997, ch. 12, art. 124; 2001, ch. 9, art. 576; 2005, ch. 47, art. 128; 2007, ch. 29, art. 106, ch. 36, art. 65.

11.11 [Abrogé, 2005, ch. 47, art. 128]

Financement temporaire

11.2 (1) Sur demande de la compagnie débitrice, le tribunal peut par ordonnance, sur préavis de la demande aux créanciers garantis qui seront vraisemblablement touchés par la charge ou sûreté, déclarer que tout ou partie des biens de la compagnie sont grevés d'une charge ou sûreté — d'un montant qu'il estime indiqué — en faveur de la personne nommée dans l'ordonnance qui accepte de prêter à la compagnie la somme qu'il approuve compte tenu de l'état de l'évolution de l'encaisse et des besoins de celle-ci. La charge ou sûreté ne peut garantir qu'une obligation postérieure au prononcé de l'ordonnance.

Priorité — créanciers garantis

(2) Le tribunal peut préciser, dans l'ordonnance, que la charge ou sûreté a priorité sur toute réclamation des créanciers garantis de la compagnie.

Priorité — autres ordonnances

(3) Il peut également y préciser que la charge ou sûreté n'a priorité sur toute autre charge ou sûreté grevant les biens de la compagnie au titre d'une ordonnance déjà rendue en vertu du paragraphe (1) que sur consentement de la personne en faveur de qui cette ordonnance a été rendue.

Facteurs à prendre en considération

(4) Pour décider s'il rend l'ordonnance, le tribunal prend en considération, entre autres, les facteurs suivants :

- a)** la durée prévue des procédures intentées à l'égard de la compagnie sous le régime de la présente loi;
- b)** la façon dont les affaires financières et autres de la compagnie seront gérées au cours de ces procédures;
- c)** la question de savoir si ses dirigeants ont la confiance de ses créanciers les plus importants;
- d)** la question de savoir si le prêt favorisera la conclusion d'une transaction ou d'un arrangement viable à l'égard de la compagnie;
- e)** la nature et la valeur des biens de la compagnie;

Act binding on Her Majesty

40 This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province.

2005, c. 47, s. 131.

Miscellaneous

Certain sections of *Winding-up and Restructuring Act* do not apply

41 Sections 65 and 66 of the *Winding-up and Restructuring Act* do not apply to any compromise or arrangement to which this Act applies.

2005, c. 47, s. 131.

Act to be applied conjointly with other Acts

42 The provisions of this Act may be applied together with the provisions of any Act of Parliament, or of the legislature of any province, that authorizes or makes provision for the sanction of compromises or arrangements between a company and its shareholders or any class of them.

2005, c. 47, s. 131.

Claims in foreign currency

43 If a compromise or an arrangement is proposed in respect of a debtor company, a claim for a debt that is payable in a currency other than Canadian currency is to be converted to Canadian currency as of the date of the initial application in respect of the company unless otherwise provided in the proposed compromise or arrangement.

2005, c. 47, s. 131.

PART IV

Cross-border Insolvencies

Purpose

Purpose

44 The purpose of this Part is to provide mechanisms for dealing with cases of cross-border insolvencies and to promote

(a) cooperation between the courts and other competent authorities in Canada with those of foreign jurisdictions in cases of cross-border insolvencies;

(b) greater legal certainty for trade and investment;

Obligation de Sa Majesté

40 La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

2005, ch. 47, art. 131.

Dispositions diverses

Inapplicabilité de certains articles de la *Loi sur les liquidations et les restructurations*

41 Les articles 65 et 66 de la *Loi sur les liquidations et les restructurations* ne s'appliquent à aucune transaction ni à aucun arrangement auxquels la présente loi est applicable.

2005, ch. 47, art. 131.

Application concurrente d'autres lois

42 Les dispositions de la présente loi peuvent être appliquées conjointement avec celles de toute loi fédérale ou provinciale, autorisant ou prévoyant l'homologation de transactions ou arrangements entre une compagnie et ses actionnaires ou une catégorie de ces derniers.

2005, ch. 47, art. 131.

Créances en monnaies étrangères

43 Dans le cas où une transaction ou un arrangement est proposé à l'égard d'une compagnie débitrice, la réclamation visant une créance en devises étrangères doit être convertie en monnaie canadienne au taux en vigueur à la date de la demande initiale, sauf disposition contraire de la transaction ou de l'arrangement.

2005, ch. 47, art. 131.

PARTIE IV

Insolvabilité en contexte international

Objet

Objet

44 La présente partie a pour objet d'offrir des moyens pour traiter des cas d'insolvabilité en contexte international et de promouvoir les objectifs suivants :

a) assurer la coopération entre les tribunaux et les autres autorités compétentes du Canada et ceux des ressorts étrangers intervenant dans de tels cas;

TAB 2



Province of Alberta

PETROLEUM MARKETING ACT
MINES AND MINERALS ACT

**PETROLEUM MARKETING
REGULATION**

Alberta Regulation 174/2006

With amendments up to and including Alberta Regulation 247/2018
Current as of December 12, 2018

Office Consolidation

© Published by Alberta King's Printer

Alberta King's Printer
Suite 700, Park Plaza
10611 - 98 Avenue
Edmonton, AB T5K 2P7
Phone: 780-427-4952

E-mail: kings-printer@gov.ab.ca
Shop on-line at kings-printer.alberta.ca

Copyright and Permission Statement

The Government of Alberta, through the Alberta King's Printer, holds copyright for all Alberta legislation. Alberta King's Printer permits any person to reproduce Alberta's statutes and regulations without seeking permission and without charge, provided due diligence is exercised to ensure the accuracy of the materials produced, and copyright is acknowledged in the following format:

© Alberta King's Printer, 20__.*

*The year of first publication of the legal materials is to be completed.

Note

All persons making use of this consolidation are reminded that it has no legislative sanction, that amendments have been embodied for convenience of reference only. The official Statutes and Regulations should be consulted for all purposes of interpreting and applying the law.

charged the operator under section 13(1) with the payment of a money amount in respect of the same underdelivery balance.

Money in lieu of royalty deficiency

13(1) If there is an underdelivery balance at a battery for a delivery month, the Commission, in a monthly statement sent to the operator of the battery, may charge the operator with the payment to the Commission of an amount of money calculated by multiplying the underdelivery balance by the Commission's field price for that underdelivery balance for that month.

(2) The Commission may not charge a battery operator with the payment of an amount of money under subsection (1) of this section in respect of an underdelivery balance for a delivery month if a notice has been given under section 12(1) in respect of the same underdelivery balance.

Money amounts owing under section 12 or 13

14(1) If the operator of a battery is charged with the payment of an amount of money owing in respect of an underdelivery balance pursuant to section 12(4) or 13(1),

- (a) the obligation to pay the amount of money so charged replaces the obligation to deliver the underdelivery balance in kind to the Commission,
- (b) full payment of the amount of money so charged operates to fulfil the obligation to deliver the underdelivery balance in kind to the Commission, and
- (c) any crude oil delivered to the Commission in purported payment in kind of the underdelivery balance shall be dealt with by the Commission under section 15 as though it were an overdelivery of crude oil to which that section applies.

(2) If after a battery operator has been charged with the payment of a money amount under section 12(4) or 13(1) it is found that the amount owing to the Commission is greater or less than the amount charged, the Commission may adjust the amount owing to the Commission by decreasing or increasing it and cause the adjustment to be reflected in a subsequent monthly statement to the operator.

(3) Where a money amount is owing to the Commission under section 12(4) or 13(1) by reason of a charge contained in a monthly statement and the amount remains wholly or partly unpaid after the person so charged is succeeded as the operator of the battery concerned then, despite anything in section 12 or 13,

TAB 3

Attorney General of Alberta *Appellant*

v.

Joseph William Moloney *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General for Saskatchewan and
Superintendent of Bankruptcy** *Intervenors*

**INDEXED AS: ALBERTA (ATTORNEY GENERAL)
v. MOLONEY**

2015 SCC 51

File No.: 35820.

2015: January 15; 2015: November 13.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Rothstein,
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon
and Côté JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Constitutional law — Division of powers — Federal paramountcy — Bankruptcy and insolvency — Property and civil rights — Judgment debt owed to province constituted claim provable in debtor's bankruptcy — Debtor obtained absolute discharge in bankruptcy — Federal legislation governing bankruptcy providing for debtor's release from all claims provable in bankruptcy upon discharge — Whether provincial legislation providing for continuing suspension of debtor's driver's licence and motor vehicle permits until payment of judgment debt constitutionally inoperative by reason of doctrine of federal paramountcy — Test for determining whether operational conflict exists — Whether federal and provincial legislation can operate side by side without conflict — Whether operation of provincial law frustrates purpose of federal law — Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 178(2) — Traffic Safety Act, R.S.A. 2000, c. T-6, s. 102.

Procureur général de l'Alberta *Appelant*

c.

Joseph William Moloney *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,
procureure générale du Québec,
procureur général de la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan et
Surintendant des faillites** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ALBERTA (PROCUREUR GÉNÉRAL)
c. MOLONEY**

2015 CSC 51

N° du greffe : 35820.

2015 : 15 janvier; 2015 : 13 novembre.

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

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

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Prépondérance fédérale — Faillite et insolvabilité — Propriété et droits civils — Dette constatée par jugement envers la province constituant une réclamation prouvable lors de la faillite du débiteur — Libération absolue de faillite accordée au débiteur — Loi fédérale sur la faillite prévoyant que le débiteur est libéré de toutes réclamations prouvables en matière de faillite à sa libération — La loi provinciale prévoyant le maintien de la suspension du permis de conduire du débiteur et de ses certificats d'immatriculation jusqu'à ce qu'il acquitte la dette constatée par jugement est-elle inopérante du point de vue constitutionnel en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale? — Analyse permettant de décider s'il existe un conflit d'application — La loi fédérale et la loi provinciale peuvent-elles coexister sans conflit? — L'application de la loi provinciale entrave-t-elle la réalisation de l'objet de la loi fédérale? — Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 178(2) — Trafic Safety Act, R.S.A. 2000, c. T-6, art. 102.

M caused a car accident while he was uninsured. The province of Alberta compensated an individual injured in the accident and sought to recover the amount of the compensation from M. Section 102 of Alberta's *Traffic Safety Act* ("TSA") allows the province to suspend M's licence and permits until he pays the amount of the compensation. M made an assignment in bankruptcy and was eventually discharged. He listed the province's claim in his Statement of Affairs. The debt was a claim provable in bankruptcy. Section 178(2) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* ("BIA") provides that, upon discharge, M is released from all debts that are claims provable in bankruptcy. As a result of his bankruptcy and discharge, M did not pay the amount of the compensation in full; because of this failure to pay, Alberta suspended his vehicle permits and driver's licence. M contested this suspension. The Court of Queen's Bench and the Court of Appeal found that there was a conflict between the federal and provincial laws. Relying on the doctrine of federal paramountcy, they declared s. 102 of the TSA to be inoperative to the extent of the conflict.

Held: The appeal should be dismissed. Section 102 of the TSA is constitutionally inoperative to the extent that it is used to enforce a debt discharged in bankruptcy.

Per Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: In Canada, the federal and provincial levels of government must enact laws within the limits of their respective spheres of jurisdiction. It is often impossible however for one level of government to legislate effectively within its jurisdiction without affecting matters that are within the other level's jurisdiction. In certain circumstances, the powers of one level of government must be protected against intrusions by the other level. To protect against such intrusions, the Court has developed various constitutional doctrines, including the doctrine of federal paramountcy. Under this doctrine, the federal law prevails when there is a genuine inconsistency between federal and provincial legislation, that is, when the operational effects of provincial legislation are incompatible with federal legislation. To determine whether such a conflict exists, first and foremost, it is necessary to ensure that the overlapping laws are independently valid. If so, then the court must determine whether their concurrent operation results in a conflict. In this case, the impugned provisions are independently valid. The only question is whether their concurrent operation results in a conflict.

M a causé un accident de la route alors qu'il n'était pas assuré. La province d'Alberta a indemnisé une personne blessée dans l'accident et a tenté de recouvrer l'indemnité auprès de M. L'article 102 de la *Traffic Safety Act* de l'Alberta (« TSA ») permet à la province de suspendre le permis de conduire et les certificats d'immatriculation de M jusqu'à ce qu'il paie le montant de l'indemnité. M a fait cession de ses biens et a par la suite été libéré. Il a inscrit la réclamation de la province dans son bilan. La dette constituait une réclamation prouvable en matière de faillite. Le paragraphe 178(2) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (« LFI ») précise qu'au moment de sa libération, M est libéré de toutes les dettes qui sont des réclamations prouvables en matière de faillite. Par suite de sa faillite et de sa libération, M n'a pas payé intégralement le montant de l'indemnité; en conséquence, l'Alberta a suspendu ses certificats d'immatriculation et son permis de conduire. M a contesté cette suspension. La Cour du Banc de la Reine et la Cour d'appel ont conclu à l'existence d'un conflit entre les lois fédérale et provinciale. S'appuyant sur la doctrine de la prépondérance fédérale, elles ont déclaré l'art. 102 de la TSA inopérant dans la mesure du conflit.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté. L'article 102 de la TSA est inopérant du point de vue constitutionnel dans la mesure où il est utilisé pour recouvrer une dette dont le débiteur a été libéré en matière de faillite.

Les juges Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent adopter des lois qui relèvent de leurs sphères de compétence respectives. Il est toutefois souvent impossible pour un ordre de gouvernement de légiférer efficacement dans un domaine relevant de sa compétence sans toucher à des matières relevant de la compétence de l'autre. Dans certaines circonstances, les compétences d'un ordre de gouvernement doivent être protégées contre les empiètements de l'autre ordre de gouvernement. Pour assurer cette protection, la Cour a élaboré diverses doctrines constitutionnelles, y compris celle de la prépondérance fédérale. Selon cette doctrine, la loi fédérale doit prévaloir lorsqu'il existe une incompatibilité véritable entre une loi fédérale et une loi provinciale, soit lorsque les effets d'une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale. Pour déterminer si un tel conflit existe, il faut d'abord et avant tout s'assurer que les lois qui se chevauchent sont valides indépendamment l'une de l'autre. Dans l'affirmative, le tribunal doit déterminer si leur application concurrente entraîne un conflit. En l'espèce, les dispositions contestées sont valides indépendamment l'une de l'autre. La seule question en litige est de savoir si leur application concurrente crée un conflit.

A conflict will arise in one of two situations, which form the two branches of the paramountcy test: (1) there is an operational conflict because it is impossible to comply with both laws, or (2) although it is possible to comply with both laws, the operation of the provincial law frustrates the purpose of the federal enactment. The first branch of the test has been described in the jurisprudence as actual conflict in operation as where one enactment says “yes” and the other says “no”. The question is whether both laws can operate side by side without conflict or both laws can apply concurrently, and citizens can comply with either of them without violating the other. The assessment under this branch is not limited to the actual words or to the literal meaning of the words of the provisions at issue. Rather, the provisions must be read properly based on the modern approach to statutory interpretation. If there is no conflict under the first branch of the test, one may still be found under the second branch. The question under the second branch is whether operation of the provincial Act is compatible with the federal legislative purpose. The effect of the provincial law may frustrate the purpose of the federal law, even though it does not entail a direct violation of the federal law’s provisions.

Under the first or the second branch of the test, the burden of proof rests on the party alleging the conflict. In keeping with co-operative federalism, the doctrine of paramountcy is applied with restraint. Absent a genuine inconsistency, courts will favour an interpretation of the federal legislation that allows the concurrent operation of both laws. A provincial intention to interfere with the federal jurisdiction is neither necessary nor sufficient. The focus is instead on the effect of the provincial law. Assessing the effect of the provincial law requires looking at the substance of the law, rather than its form. The province cannot do indirectly what it is precluded from doing directly.

Parliament enacted the *BIA* pursuant to its jurisdiction over matters of bankruptcy and insolvency. The *BIA* furthers two purposes: the equitable distribution of the bankrupt’s assets among his or her creditors and the bankrupt’s financial rehabilitation. Equitable distribution of assets is achieved by requiring creditors wishing to enforce a claim provable in bankruptcy to participate in one collective proceeding. Financial rehabilitation is achieved through the discharge of the bankrupt from all claims provable in bankruptcy. From the perspective of the creditors, the discharge means they are unable to enforce their provable claims.

Il y a conflit dans l’une ou l’autre des deux situations suivantes, qui constituent les deux volets de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance : (1) il existe un conflit d’application parce qu’il est impossible de respecter les deux lois, ou (2) bien qu’il soit possible de respecter les deux lois, l’application de la loi provinciale entrave la réalisation de l’objet de la loi fédérale. Suivant la jurisprudence traitant du premier volet de l’analyse, il y a un véritable conflit d’application lorsqu’une loi dit « oui » et que l’autre dit « non ». Il s’agit de savoir si les deux lois peuvent coexister sans conflit, ou si les deux législations peuvent agir concurremment et les citoyens peuvent les respecter toutes les deux, sans violer l’une ou l’autre. L’examen qu’implique ce volet ne se limite pas au libellé ou au sens littéral des termes de la disposition en cause. Il convient plutôt d’interpréter les dispositions suivant la méthode moderne d’interprétation des lois. S’il n’y a aucun conflit selon le premier volet de l’analyse, il peut encore en exister un selon le second volet. Au second volet, la question est de savoir si l’application de la loi provinciale est compatible avec l’objet de la loi fédérale. L’effet de la loi provinciale peut empêcher la réalisation de l’objet de la loi fédérale, sans toutefois entraîner une violation directe de ses dispositions.

Sous le premier ou le second volet de l’analyse, le fardeau de la preuve incombe à la personne qui allègue l’existence du conflit. Conformément à la théorie du fédéralisme coopératif, la doctrine de la prépondérance est appliquée avec retenue. En l’absence d’une incompatibilité véritable, les tribunaux favorisent une interprétation de la loi fédérale permettant une application concurrente des deux lois. Il n’est ni nécessaire ni suffisant que la province ait eu l’intention d’empiéter sur la compétence fédérale. L’accent est plutôt mis sur l’effet de la loi provinciale. La détermination de l’effet de la loi provinciale nécessite un examen du fond de la loi et non de sa forme. La province ne peut faire indirectement ce qu’il lui est interdit de faire directement.

Le Parlement a adopté la *LFI* en vertu de sa compétence en matière de faillite et d’insolvabilité. La *LFI* vise deux objectifs : le partage équitable des biens du failli entre ses créanciers et la réhabilitation financière du failli. Le partage équitable des biens du failli est réalisé en obligeant les créanciers qui souhaitent faire valoir une réclamation prouvable en matière de faillite à participer à une seule procédure collective. La réhabilitation financière est réalisée en libérant le failli de toutes les réclamations prouvables en matière de faillite. Du point de vue des créanciers, l’ordonnance de libération a pour effet de les empêcher de contraindre le failli à payer leurs réclamations prouvables.

Provincial legislatures have the power to legislate with regard to property and civil rights. This power includes traffic regulation and the authority to set conditions for driver's licences and vehicle permits. The *TSA* is a comprehensive legislative scheme for traffic regulation. A victim injured in an accident may sue for damages. If successful but the uninsured driver does not pay, the victim may apply to the Administrator under the *Motor Vehicle Accident Claims Act* ("MVACA") for compensation in the amount of the unsatisfied judgment and the judgment is then assigned to the Administrator. Section 102 of the *TSA*, which complements the *MVACA* program, allows the Registrar of Motor Vehicle Services to suspend the debtor's driver's licence and vehicle permits until the judgment debt is paid or periodic payments in satisfaction of the judgment are being made. It is, in substance, a debt collection mechanism. Since the judgment debt in this case is a claim provable in bankruptcy, the purpose and effect of s. 102 are to suspend a debtor's driving privileges until payment of a provable claim.

The laws at issue give inconsistent answers to the question whether there is an enforceable obligation. One law provides for the release of all claims provable in bankruptcy and prohibits creditors from enforcing them, while the other disregards this release and allows for the use of a debt enforcement mechanism on such a claim by precisely excluding a discharge in bankruptcy. This is a true incompatibility. In a case like this one, the test for operational conflict cannot be limited to asking whether the debtor can comply with both laws by renouncing the protection afforded under the federal law or the privilege he or she is otherwise entitled to under the provincial law. In that regard, the debtor's response to the suspension of his or her driving privileges is not determinative. In analyzing the operational conflict at issue in this case, we cannot disregard the fact that whether the debtor pays or not, the province, as a creditor, is still compelling payment of a provable claim that has been released, which is in direct contradiction with s. 178(2) of the *BIA*. Neither can the question under the operational conflict branch of the paramouncy test be whether it is possible to refrain from applying the provincial law in order to avoid the alleged conflict with the federal law. Such an approach would render the first branch of the paramouncy test meaningless, since it is virtually always possible to avoid the application of a provincial law so as not to cause a

Les assemblées législatives provinciales ont le pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils. Ce pouvoir comprend notamment celui de régler la circulation et de fixer les conditions applicables aux permis de conduire et aux certificats d'immatriculation. La *TSA* est un régime législatif complet en matière de réglementation de la circulation. Une personne blessée lors d'un accident peut poursuivre en dommages-intérêts. Si elle a gain de cause mais le conducteur non assuré ne paie pas, la victime peut demander à l'administrateur en vertu de la *Motor Vehicle Accident Claims Act* (« *MVACA* ») une indemnité correspondant au montant du jugement impayé et l'administrateur est alors subrogé dans les droits de la victime. L'article 102 de la *TSA*, lequel complète le programme régi par la *MVACA*, permet au registraire des véhicules automobiles de suspendre le permis de conduire et les certificats d'immatriculation du débiteur jusqu'à ce que la dette constatée par jugement soit payée ou que les versements périodiques en satisfaction du jugement soient effectués. Il s'agit, en substance, d'un mécanisme de recouvrement de créances. Comme la créance judiciaire en l'espèce constitue une réclamation prouvable en matière de faillite, l'art. 102 a pour objet et pour effet de suspendre les droits de conducteur du débiteur jusqu'au paiement d'une réclamation prouvable.

Les lois en cause offrent des réponses contradictoires à la question de savoir s'il existe une obligation exécutoire. Une loi prévoit que le failli est libéré de toute réclamation prouvable en matière de faillite et interdit aux créanciers d'en exiger le paiement, alors que l'autre loi fait fi de cette libération et permet le recours à un mécanisme de recouvrement de cette créance en excluant expressément la libération de faillite. Il s'agit là d'une véritable incompatibilité. Dans une affaire comme celle en l'espèce, l'analyse relative au conflit d'application ne saurait se limiter à la question de savoir si le débiteur peut se conformer aux deux lois en renonçant soit à la protection que lui offre la loi fédérale, soit au droit dont il bénéficie en vertu de la loi provinciale. À cet égard, la réaction du débiteur à la suspension de ses droits de conducteur n'est pas déterminante. Dans le cadre de l'analyse du conflit d'application en l'espèce, on ne peut faire abstraction du fait que, que le débiteur paie ou non, il reste que la province, en tant que créancier, le contraint quand même à payer une réclamation prouvable dont il a été libéré, ce qui va directement à l'encontre du par. 178(2) de la *LFI*. Sous le volet conflit d'application de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, la question n'est pas non plus de savoir s'il est possible de s'abstenir d'appliquer la loi provinciale pour éviter le prétendu conflit avec la loi fédérale. Une telle approche viderait de tout son sens le premier volet de

conflict with a federal law. Furthermore, if it is possible to avoid operational conflict simply by declining to apply the provincial law, the same could be done to avoid any frustration of the federal purpose under the second branch of the paramountcy test. In this case, it is impossible for the province to apply s. 102 without contravening s. 178(2). In effect, s. 102 creates a new class of exempt debts that is not listed in s. 178(1) of the *BIA*. Hence, the provincial law allows the very same thing that the federal law prohibits. The result is an operational conflict.

Section 102 also frustrates the financial rehabilitation of the bankrupt. The crushing burden of the province's claim against M was the main reason for his bankruptcy. If s. 102 is allowed to operate despite M's discharge, he is not offered the opportunity to rehabilitate that Parliament intended to give him. Had Parliament intended judgment debts arising from motor vehicle accidents, or the resulting regulatory charges, to survive bankruptcy, it would have stated so expressly in s. 178(1) of the *BIA*. It did not. It is beyond the province's constitutional authority to interfere with Parliament's discretion in that regard. Nor can M's driving privileges serve as fresh consideration for a new binding contract for the repayment of the discharged debt. M need not enter into such a contract in order to recover his driving privileges, because the province has no authority to withhold them.

The *TSA* does not however disrupt the equitable distribution purpose of the *BIA*. This Court has repeatedly cautioned against giving too broad a scope to paramountcy on the basis of frustration of federal purpose. It is always essential to ascertain the exact purpose of the specific provision of the federal law that is at issue. Although it is clear that the purpose of s. 178(2) is to ensure the debtor's financial rehabilitation and that s. 102 frustrates that purpose, it cannot be concluded that the operation of the provincial scheme in the context of this case interferes with the equitable distribution of assets.

Per McLachlin C.J. and Côté J.: Section 102 of the *TSA* frustrates the purpose of financial rehabilitation of the bankrupt that underlies s. 178(2) of the *BIA*. It is accordingly inoperative to the extent of the conflict by

l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, car il est presque toujours possible d'éviter l'application d'une loi provinciale pour ne pas causer de conflit avec une loi fédérale. En outre, s'il est possible d'éviter un conflit d'application simplement en refusant d'appliquer la loi provinciale, on pourrait faire la même chose pour éviter toute entrave à la réalisation de l'objet fédéral sous le second volet de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance. En l'espèce, il n'est pas possible que la province applique l'art. 102 sans contrevenir au par. 178(2). En fait, l'art. 102 crée, pour ce qui est des dettes dont le failli n'est pas libéré, une nouvelle catégorie de dettes qui ne figure pas au par. 178(1) de la *LFI*. En conséquence, la loi provinciale autorise la chose même qu'interdit la loi fédérale. Il en résulte un conflit d'application.

L'article 102 entrave aussi la réhabilitation financière du failli. L'écrasant fardeau de la réclamation de la province contre M constituait la principale raison de sa faillite. Si l'on permet que l'art. 102 s'applique en dépit de la libération de M, celui-ci se voit privé de la possibilité de se réhabiliter que le Parlement a voulu lui donner. Si le Parlement avait voulu que les dettes constatées par jugement découlant d'accidents automobiles, ou les charges réglementaires en résultant, survivent à la faillite, il l'aurait indiqué expressément au par. 178(1) de la *LFI*, ce qu'il n'a pas fait. S'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Parlement à cet égard outrepassa la compétence constitutionnelle de la province. Les droits de conducteur de M ne peuvent non plus servir de nouvelle contrepartie pour conclure un nouveau contrat exécutoire en vue du remboursement de la dette dont il a été libéré. M n'a pas à conclure un tel contrat pour recouvrer ses droits de conducteur, car la province n'a pas le pouvoir de l'en priver.

La *TSA* n'entrave cependant pas la réalisation de l'objet de la *LFI* que constitue le partage équitable des biens. La Cour a à maintes reprises mis en garde contre le fait de conférer à la doctrine de la prépondérance une portée trop large dès qu'il y a entrave à l'objectif fédéral. Il est toujours essentiel d'établir avec précision l'objet de la disposition de la loi fédérale en cause. S'il est clair que le par. 178(2) vise la réhabilitation financière du débiteur et que l'art. 102 entrave la réalisation de cet objet, on ne peut conclure que l'application du régime provincial dans le contexte de la présente affaire fait obstacle au partage équitable des biens.

La juge en chef McLachlin et la juge Côté : L'article 102 de la *TSA* entrave la réhabilitation financière du failli, qui est l'objectif du par. 178(2) de la *LFI*. Il est donc inopérant dans la mesure du conflit en raison de la

reason of the doctrine of federal paramountcy. As the frustration of one federal purpose is sufficient to trigger the application of the doctrine of federal paramountcy, it is not necessary to address the purpose of equitable distribution.

There is no operational conflict to speak of in this case. The majority's analysis contrasts with the clear standard that has been adopted for the purpose of determining whether an operational conflict exists in the context of the federal paramountcy test: impossibility of dual compliance as a result of an express conflict. Impossibility of dual compliance is the undisputed standard for determining whether an operational conflict exists and it is one that very few cases will meet. In the jurisprudence, impossibility of dual compliance has become synonymous with operational conflict. The requirement of an express contradiction is inseparable from impossibility of dual compliance. For the two laws to conflict, each one has to say exactly the opposite of what the other says. A less direct conflict is not enough. In the absence of an express conflict, the two laws are deemed to be capable of operating side by side. In light of the modern jurisprudence, this restrained approach to operational conflict is inescapable. Such a high standard is consistent with co-operative federalism. If, in practice, the wording of the statutes makes it possible to comply with both of them, then co-operative federalism requires a court to find that the federal and provincial statutes are compatible, at least at the first stage of the analysis.

The two branches of the modern federal paramountcy test relate to two different forms of conflict. A finding of an operational conflict in the first branch will not necessarily entail a finding of frustration of a federal purpose in the second branch. The first branch is concerned with an incompatibility that is evident on the face of the provisions themselves. Even a superficial possibility of dual compliance will suffice for a court to conclude that there is no operational conflict. If the federal law is prohibitive, as in the case at bar, the question becomes what exactly it prohibits. If the provincial law allows the very same thing the federal law prohibits, there is an operational conflict. In many cases, the two branches of the test have been confused. Although this Court's past decisions are not always helpful when it comes to drawing a distinction between the two branches, they do support three propositions: (1) that the applicable standard for the first branch is impossibility of dual compliance caused by an express conflict, (2) that this is a high standard that should be applied with restraint, and only in

doctrine de la prépondérance fédérale. Comme l'entrave à la réalisation d'un objectif fédéral suffit pour que s'applique la doctrine de la prépondérance fédérale, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'objectif du partage équitable des biens.

Il n'y a aucun conflit opérationnel en l'espèce. L'analyse des juges majoritaires tranche avec la norme claire que la Cour a retenue en vue de déterminer, dans le cadre de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale, s'il existe un conflit opérationnel : l'impossibilité de se conformer aux deux lois en raison d'un conflit exprès. L'impossibilité de se conformer aux deux lois constitue la norme incontestée pour déterminer s'il existe un conflit opérationnel, et très peu de cas pourront satisfaire à cette norme. Dans la jurisprudence, l'impossibilité de se conformer aux deux lois est devenue synonyme de conflit opérationnel. L'exigence d'un conflit exprès est indissociable de l'impossibilité de se conformer aux deux lois. Pour que les deux lois entrent en conflit, chacune doit dire exactement le contraire de ce que dit l'autre. Un conflit moins direct ne suffit pas. En l'absence d'un conflit exprès, les deux lois sont réputées pouvoir coexister. La jurisprudence moderne rend inéluctable cette façon modérée d'aborder le conflit opérationnel. Une norme aussi élevée est conforme au fédéralisme coopératif. S'il est possible en pratique de respecter les deux lois en raison de leur libellé, alors le fédéralisme coopératif oblige le tribunal à conclure que les lois fédérale et provinciale sont compatibles, du moins à la première étape de l'analyse.

Les deux volets de l'analyse moderne de la doctrine de la prépondérance fédérale ont trait à deux formes de conflit différentes. La constatation d'un conflit opérationnel au premier volet de l'analyse n'entraînera pas nécessairement au second volet une conclusion que la réalisation d'un objet fédéral a été entravée. Le premier volet concerne une incompatibilité ressortissant à première vue des dispositions elles-mêmes. Même une possibilité superficielle de se conformer aux deux lois suffit pour qu'un tribunal conclue à l'absence de conflit opérationnel. Si la loi fédérale est prohibitive, comme en l'espèce, il faut alors se demander ce qu'elle interdit exactement. Si la loi provinciale autorise la chose même qu'interdit la loi fédérale, il existe un conflit opérationnel. Dans de nombreux arrêts, la Cour a confondu les deux volets de l'analyse. Bien que la jurisprudence antérieure de notre Cour n'aide pas toujours à distinguer le premier volet du second, trois propositions s'en dégagent : (1) la norme applicable au premier volet est celle de l'impossibilité de se conformer aux deux lois en raison d'un conflit

very few cases, and (3) that the two branches are distinct and address different forms of conflict.

Consequently, at the first stage, the determining question is whether the province's legislation provides a path on which dual compliance is possible. A high standard at the first stage merely means that in most cases, the purpose and effects of the legislation at issue will need to be analyzed at the second stage. Requiring courts to deal with the issue in the second branch has many advantages. For the frustration of purpose analysis, the federal legislative intent must be established by the party relying on it. The court can proceed with a careful analysis of Parliament's intent and, if possible, interpret the federal law so as not to interfere with the provincial law. The impossibility standard, if applied strictly, will not render the first branch of the federal paramountcy test meaningless. If the provincial law allows or requires something that the federal law explicitly prohibits, or if the conflict is direct rather than indirect, there will be an operational conflict.

In the case at bar, it is clear from the provisions themselves that dual compliance is not impossible. The provisions at issue do not expressly conflict; they are different in terms of their contents and of the remedies that they provide. One of them does not permit what the other specifically prohibits. Under s. 178 of the *BIA*, a bankrupt is discharged from claims provable in bankruptcy. That section says nothing more. Section 102 of the *TSA* does not revive an extinguished claim *per se*; if a debtor chooses not to drive, the province simply cannot enforce its claim. He can also opt to voluntarily pay the discharged debt. The bankrupt is still discharged in the literal sense of the words of s. 178(2) of the *BIA*. The two statutes answer different questions. In the end, the literal requirement of the federal statute is, strictly speaking, met. It therefore follows that the two acts can operate side by side without operational conflict, although there is a frustration of purpose.

Cases Cited

By Gascon J.

Distinguished: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots*

exprès, (2) la norme est élevée et ne devrait être appliquée qu'avec retenue, et dans très peu de cas seulement, et (3) les deux volets sont distincts et s'appliquent à des formes différentes de conflit.

Par conséquent, sous le premier volet, la question déterminante est de savoir si la loi provinciale laisse la possibilité de se conformer aux deux lois. L'application d'une norme élevée sous le premier volet signifie simplement que dans la plupart des cas, l'objet et les effets de la loi en cause devront être analysés sous le deuxième volet. Obliger les tribunaux à étudier la question au second volet comporte de nombreux avantages. Dans le contexte de l'analyse portant sur l'entrave à la réalisation de l'objet, la partie qui invoque l'intention du législateur fédéral doit établir cette intention. La cour peut analyser attentivement l'intention du Parlement et, si possible, interpréter la loi fédérale de manière à ce qu'elle n'entre pas en conflit avec la loi provinciale. L'application stricte de la norme de l'impossibilité ne rendra pas dénué de sens le premier volet de l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale. Si la loi provinciale autorise ou exige l'accomplissement d'un acte que la loi fédérale interdit expressément, ou s'il s'agit d'un conflit direct plutôt qu'indirect, il existera un conflit opérationnel.

En l'espèce, il appert clairement des dispositions elles-mêmes que le respect des deux textes de loi n'est pas impossible. Les dispositions en cause ne sont pas expressément en conflit; elles diffèrent de par leur contenu et les recours qu'elles offrent. L'une ne permet pas ce que l'autre interdit expressément. Aux termes de l'art. 178 de la *LFI*, un failli est libéré de toutes réclamations prouvables en matière de faillite. Cet article ne prévoit rien de plus. L'article 102 de la *TSA* ne fait pas revivre une réclamation éteinte en soi; si un débiteur choisit de ne pas conduire, la province ne peut tout simplement pas recouvrer sa créance. Il peut aussi choisir de payer volontairement la dette dont il a été libéré. Le failli demeure libéré au sens littéral du par. 178(2) de la *LFI*. Les deux lois visent des objets différents. En bout de ligne, l'obligation littérale de la loi fédérale est, à proprement parler, respectée. Il s'ensuit donc que les deux lois peuvent coexister sans conflit opérationnel, même en présence d'une entrave à l'objectif fédéral.

Jurisprudence

Citée par le juge Gascon

Distinction d'avec les arrêts : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Québec (Procureur général) c. Canadian*

valid, however, the court must determine whether their concurrent operation results in a conflict.

[18] A conflict is said to arise in one of two situations, which form the two branches of the paramountcy test: (1) there is an operational conflict because it is impossible to comply with both laws, or (2) although it is possible to comply with both laws, the operation of the provincial law frustrates the purpose of the federal enactment.

[19] What is considered to be the first branch of the test was described as follows in *Multiple Access*, the seminal decision of the Court on this issue:

In principle, there would seem to be no good reasons to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment says “yes” and the other says “no”; “the same citizens are being told to do inconsistent things”; compliance with one is defiance of the other. [Emphasis added; p. 191.]

In *Western Bank*, Binnie and LeBel JJ. referred to this passage as “the fundamental test for determining whether there is sufficient incompatibility to trigger the application of the doctrine of federal paramountcy” (para. 71). Under that test, the question is whether there is an actual conflict in operation, that is, whether both laws “can operate side by side without conflict” (*Marine Services*, at para. 76) or whether both “laws can apply concurrently, and citizens can comply with either of them without violating the other”: *Western Bank*, at para. 72; see also *Sun Indalex Finance, LLC v. United Steelworkers*, 2013 SCC 6, [2013] 1 S.C.R. 271, at para. 60; *Marine Services*, at para. 68; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, at paras. 77 and 81-82; *Garland v. Consumers’ Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629, at para. 53; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776, at p. 800, per Martland J.

de gouvernement est invalide, il ne peut exister de conflit, ce qui met fin à l’examen. Si les deux lois sont valides indépendamment l’une de l’autre, par contre, la cour doit déterminer si leur application concurrente entraîne un conflit.

[18] On dit qu’il y a conflit dans l’une ou l’autre des deux situations suivantes, qui constituent les deux volets de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance : (1) il existe un conflit d’application parce qu’il est impossible de respecter les deux lois, ou (2) bien qu’il soit possible de respecter les deux lois, l’application de la loi provinciale entrave la réalisation de l’objet de la loi fédérale.

[19] L’arrêt *Multiple Access*, l’arrêt de principe de la Cour sur cette question, décrit ainsi ce que l’on considère comme le premier volet de l’analyse :

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d’exclusion sauf lorsqu’il y a un conflit véritable, comme lorsqu’une loi dit « oui » et que l’autre dit « non »; « on demande aux mêmes citoyens d’accomplir des actes incompatibles »; l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre. [Je souligne; p. 191.]

Dans l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, les juges Binnie et LeBel ont qualifié cet extrait de « critère fondamental servant à déterminer s’il existe une incompatibilité suffisante pour déclencher l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale » (par. 71). Suivant ce critère, il s’agit de savoir s’il existe un véritable conflit d’application, c’est-à-dire si les deux lois « peuvent coexister sans conflit » (*Marine Services*, par. 76) ou si les deux « législations peuvent agir concurrentement et les citoyens peuvent les respecter toutes les deux, sans violer l’une ou l’autre » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 72; voir également *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, [2013] 1 R.C.S. 271, par. 60; *Marine Services*, par. 68; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 77 et 81-82; *Garland c. Consumers’ Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629, par. 53; *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776, p. 800, le juge Martland.

survive the second branch. If it is possible to avoid operational conflict simply by declining to apply the provincial law, the same could be done to avoid any frustration of the federal purpose under the second branch.

[70] In fact, this would be tantamount to rendering the provincial law inoperative to the extent of the conflict even before a conflict is found. Under the doctrine of paramountcy, this is precisely the remedy that courts grant once a conflict is found; it is not a tool courts can use to avoid finding a conflict. The remedy of not applying the provincial law cannot be determinative of whether a conflict exists in the first place. In this case, whether or not the province has discretion not to apply s. 102 is irrelevant: see *Lafarge*, at para. 75. The province chose to take advantage of the scheme. The question is whether it can do so while also complying with the *BIA*.

[71] This view, with which my colleague disagrees, appears to me to be consistent with this Court's jurisprudence on operational conflict. For instance, in *M & D Farm*, the creditor held a mortgage on the debtors' family farm. After defaulting on the mortgage, the debtors obtained a stay of proceedings under the federal *Farm Debt Review Act*, R.S.C. 1985, c. 25 (2nd Supp.). While the stay was still in effect, the creditor sought, and was granted, leave under the provincial *Family Farm Protection Act*, C.C.S.M., c. F15, which authorized the immediate commencement of foreclosure proceedings. The question arose as to whether there was a conflict between the federal stay and the provincial leave. The Court concluded that there was an operational conflict (pp. 982-85), and this conclusion was later reaffirmed in *Lafarge*, at para. 82, and again in *Lemare Lake*, at para. 18. As I read *M & D Farm*, the fact that the debtors could choose to voluntarily pay the mortgage debt, as my colleague suggests, did not mean that there was no operational conflict. Nor was conflict avoided because the creditor could have chosen not to seek leave to commence foreclosure proceedings. There was an operational conflict because the provincial

au premier volet selon ce dernier argument résisterait aussi nécessairement au second volet. S'il était possible d'éviter un conflit d'application simplement en refusant d'appliquer la loi provinciale, on pourrait faire la même chose pour éviter toute entrave à la réalisation de l'objet fédéral sous le second volet.

[70] En fait, cela reviendrait à rendre la loi provinciale inopérante dans la mesure du conflit avant même qu'il ne soit conclu à l'existence d'un conflit. Suivant la doctrine de la prépondérance, il s'agit précisément de la réparation que les tribunaux accordent une fois qu'ils ont conclu à l'existence d'un conflit; il ne s'agit pas d'un outil que les tribunaux peuvent utiliser pour éviter de conclure à l'existence d'un conflit. La réparation consistant à ne pas appliquer la loi provinciale ne saurait être déterminante quant à savoir s'il existe un conflit au départ. En l'espèce, la question de savoir si la province a le pouvoir discrétionnaire de ne pas appliquer l'art. 102 n'est pas pertinente : *Lafarge*, par. 75. La province a choisi de se prévaloir du régime. Il s'agit de savoir si elle peut le faire sans déroger à la *LFI*.

[71] Cette opinion que rejette ma collègue me semble conforme à la jurisprudence de la Cour en matière de conflit d'application. Dans l'arrêt *M & D Farm*, par exemple, une hypothèque grevait l'exploitation agricole familiale du débiteur au profit du créancier. Après avoir manqué à ses obligations à l'égard de l'hypothèque, le débiteur a obtenu une suspension des recours en vertu d'une loi fédérale, la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. 1985, c. 25 (2^e suppl.). Alors que la suspension était toujours en vigueur, le créancier a demandé et obtenu une autorisation d'intenter immédiatement une action en forclusion en vertu de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales* provinciale, C.P.L.M., c. F15. La question s'est posée de savoir s'il existait un conflit entre la suspension fédérale et l'autorisation provinciale. La Cour a conclu à l'existence d'un conflit d'application (p. 982-985), et cette conclusion a par la suite été réaffirmée dans l'arrêt *Lafarge*, par. 82, puis de nouveau dans l'arrêt *Lemare Lake*, par. 18. Selon mon interprétation de l'arrêt *M & D Farm*, le fait que le débiteur pouvait choisir de payer volontairement la dette hypothécaire n'empêchait pas le conflit d'application, comme ma

law expressly authorized the very proceedings that the federal stay precluded.

[72] More recently, in *Sun Indalex*, Deschamps J., with Moldaver J. concurring, found that there was an operational conflict (the Court was unanimous on this point). On the one hand, there was an order made under the federal *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36, which authorized an insolvent company to obtain debtor-in-possession ("DIP") financing and granted priority to the DIP lender. On the other hand, the provincial *Personal Property Security Act*, R.S.O. 1990, c. P.10, gave priority to the administrator of the company's employee pension plans: para. 60. Deschamps J. did not avoid the operational conflict by concluding, for instance, that the debtor could have chosen not to seek DIP financing in the first place.

[73] My analysis does not "expan[d] the definition of conflict in the first branch" of the paramountcy test, nor does it "conflat[e]" its two branches, contrary to what my colleague indicates (paras. 93 and 106). In my view, this analysis instead applies the principles developed by this Court on federal paramountcy to the operational conflict situation at issue here, where the federal law includes a prohibition that the provincial law effectively disregards. I discuss the two legislative schemes separately from the application of the two branches of the paramountcy test. My analysis of the operational conflict focuses on the existence of an actual and direct conflict between the provisions at issue. The two branches are not "conflated" simply because, in a situation like the current one, the wording of s. 178(2) and the clear prohibition it contains happen to exemplify the goal behind the provision and one of the key objectives of the *BIA*, that is, the financial rehabilitation of the debtor. I consider that my colleague's remarks to the effect that impossibility of dual compliance is a "secondary consideration" in my discussion of operational

collègue le laisse entendre. Le conflit n'était pas évité non plus parce que le créancier aurait pu choisir de ne pas demander l'autorisation d'intenter une action en forclusion. Il existait un conflit d'application parce que la loi provinciale autorisait expressément la procédure même que la suspension fédérale empêchait.

[72] Plus récemment, dans l'arrêt *Sun Indalex*, la juge Deschamps, avec l'accord du juge Moldaver, a conclu à l'existence d'un conflit d'application (la Cour a exprimé une opinion unanime sur ce point précis). D'une part, une ordonnance rendue sous le régime de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, c. C-36, autorisait une société insolvable à obtenir un financement de débiteur-exploitant (« DE ») et accordait priorité au prêteur DE. D'autre part, la *Loi sur les sûretés mobilières* provinciale, L.R.O. 1990, c. P.10, accordait priorité à l'administrateur des régimes de retraite de la société : par. 60. La juge Deschamps n'a pas passé outre au conflit d'application en concluant, par exemple, que le débiteur aurait pu choisir dès le départ de ne pas demander un financement DE.

[73] Mon analyse « [n'élargit pas] la définition de conflit sous le premier volet » de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, et elle ne « confond » pas non plus les deux volets de l'analyse, contrairement à ce qu'indique ma collègue (par. 93 et 106). À mon avis, dans cette analyse, j'applique plutôt les enseignements de notre Cour relatifs à la doctrine de la prépondérance fédérale à la situation de conflit d'application en cause en l'espèce, où la loi fédérale contient une interdiction dont fait fi la loi provinciale. J'examine les deux régimes législatifs séparément de l'application des deux volets de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance. Mon analyse relative au conflit d'application met l'accent sur l'existence d'un conflit véritable et direct entre les dispositions en cause. Les deux volets de l'analyse ne sont pas « confondus » simplement parce que, dans une situation comme celle en l'espèce, le libellé du par. 178(2) et l'interdiction qu'on y trouve illustrent en quelque sorte le but de la disposition et l'un des objets clés de la *LFI*, soit la réhabilitation financière du failli. J'estime également non fondées les

TAB 4

CITATION: *BZAM Ltd. Plan of Arrangement*, 2024 ONSC 1645
COURT FILE NO.: CV-24-00715773-00CL
DATE: 20240228

ONTARIO - SUPERIOR COURT OF JUSTICE – COMMERCIAL LIST

IN THE MATTER OF THE COMPANIES CREDITORS ARRANGEMENT ACT, R.S.C. 1985, c. C-36, AS AMENDED

IN THE MATTER OF A PLAN OF COMPROMISE OR ARRANGEMENT OF BZAM LTD., BZAM HOLDINGS INC., BZAM MANAGEMENT INC., BZAM CANNABIS CORP., FOLIUM LIFE SCIENCE INC., 102172093 SASKATCHEWAN LTD., THE GREEN ORGANIC DUTCHMAN LTD., MEDICAN ORGANIC INC., HIGH ROAD HOLDING CORP., AND FINAL BELL CORP.

RE: BZAM Ltd. et al., Applicants

BEFORE: Peter J. Osborne J.

COUNSEL: *Sean Zweig, Mike Shakra, Andrew Froh and Jamie Ernst*, for the Applicants

Harvey Chaiton, for Stone Pine Capital

Joseph Bellissimo and Natalie Levine, for Cortland Credit Lending Corporation

Philip Yang, Maria Konyukhova, Jeff Rosenberg and Kamran Hamidi, for FTI as Proposed Monitor

HEARD: February 28, 2024

ENDORSEMENT

1. This is an Application for relief under the *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C., 1985, c. C-36 (the "CCAA") by BZAM Ltd. ("BZAM"), BZAM Holdings Inc., BZAM Management Inc., BZAM Cannabis Corp., Folium Life Science Inc., 102172093 Saskatchewan Ltd., The Green Organic Dutchman Ltd. ("TGOD"), Medican Organic Inc., High Road Holding Corp., and Final Bell Corp. (collectively, the "Applicants" or the "Companies").

2. Following the hearing, I granted the initial order with reasons to follow. These are those reasons.

3. In particular, the Applicants seek:

- a. a declaration that they are companies to which the CCAA applies;
- b. the appointment of FTI Consulting Canada Inc. ("FTI") as Monitor;

45. Moreover, the Applicants advise that they intend to seek approval of a SISP in this proceeding which will include the Non-Applicant Stay Parties with the result that the stay should apply to them to give comfort to potential bidders that enforcement actions against those parties will be stayed while a sales process is being conducted.

Regulatory Stay of Licences

46. CCAA courts have granted regulatory stays over licences where, absent such a stay, the applicable regulators were likely to suspend or cancel licences due to the commencement of the CCAA proceeding. Other courts have observed that permitting the immediate termination of the licenses of a debtor company would not avoid social and economic losses but rather would amplify them. See: *Re Just Energy Corp.*, at para. 87; *Abbey Resources Corp., Re, (29 July 2021) Saskatoon Q.B. No. 733 of 2021 (SKQB)*; *Original Traders Energy Ltd. et al., (30 January 2023) Toronto, Ont Sup Ct [Commercial List] CV-23-00693758-00CL* (Initial Order) at para. 19.

47. Canadian courts have also granted stays to prevent the Canada Revenue Agency from seeking to enforce its rights through regulatory actions related to an excise licence for a cannabis company during the period in which it was under protection in an insolvency regime: *Tantalus Labs Ltd., Re, 2023 BCSC 1450 (“Tantalus”)* and *Aleafa Health Inc. SISP Approval Order August 22, 2023 [CV-23-00703350-00CL]*.

48. In *Tantalus*, the British Columbia Supreme Court granted an order as part of the BIA proposal maintaining the status quo of a cannabis excise licence during the course of the proposal proceeding. It did so, rejecting the submission of the CRA, which had submitted that a ministerial decision to not renew a licence could not be the subject of a stay under the *BIA*. The same principles apply to a CCAA proceeding.

49. The cannabis licences of the Applicants are among their most valuable assets. Just as importantly, they are required to permit the Applicants to continue operating their underlying business. The expiry or cancellation of licences will suspend or terminate completely the operation and delivery of products by the Applicants with the result that the ability of the Applicants to restructure or continue as a going concern business will in all probability be eliminated.

Appointment of FTI as Monitor

50. The Applicants propose to have FTI appointed as the Monitor. FTI is a “trustee” within the meaning of subsection 2(1) of the *BIA*, is established and qualified, and has consented to act as Monitor. The involvement of FTI as the court-appointed Monitor will lend stability and assurance to the Applicants’ stakeholders. FTI is not subject to any of the restrictions set out in s. 11.7(2) of the *CCAA*.

51. I am satisfied that FTI should be appointed as Monitor in these CCAA Proceedings.

The DIP

52. Pursuant to a DIP facility agreement dated February 28, 2024 (the “DIP Agreement”), Cortland, as proposed DIP Lender, has agreed to provide TGOD as borrower with a super priority, non-revolving credit facility up to a maximum principal amount not to exceed the lesser of \$41

TAB 5

**Her Majesty The Queen in Right of
the Province of Newfoundland and
Labrador** *Appellant*

v.

**AbitibiBowater Inc., Abitibi-Consolidated
Inc., Bowater Canadian Holdings Inc.,
Ad Hoc Committee of Bondholders,
Ad Hoc Committee of Senior Secured
Noteholders and U.S. Bank National
Association (Indenture Trustee for the Senior
Secured Noteholders)** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General of Ontario, Attorney General of
British Columbia, Attorney General of
Alberta, Her Majesty The Queen in Right
of British Columbia, Ernst & Young Inc.,
as Monitor, and Friends of the Earth
Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: NEWFOUNDLAND AND LABRADOR v.
ABITIBIBOWATER INC.**

2012 SCC 67

File No.: 33797.

2011: November 16; 2012: December 7.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Deschamps,
Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver and
Karakatsanis JJ.

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

*Bankruptcy and Insolvency — Provable claims —
Contingent claims — Corporation filing for insolvency
protection — Province issuing environmental protection
orders against corporation and seeking declaration
that orders not “claims” under Companies’ Creditors
Arrangement Act, R.S.C. 1985, c. C-36 (“CCAA”), and
not subject to claims procedure order — Whether envi-
ronmental protection orders are monetary claims that*

**Sa Majesté la Reine du chef de la
province de Terre-Neuve-et-
Labrador** *Appelante*

c.

**AbitibiBowater Inc., Abitibi-Consolidated
Inc., Bowater Canadian Holdings Inc.,
comité ad hoc des créanciers obligataires,
comité ad hoc des porteurs de billets garantis
de premier rang et U.S. Bank National
Association (fiduciaire désigné par l’acte
constitutif pour les porteurs de billets
garantis de premier rang)** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, procureur
général de l’Ontario, procureur général de la
Colombie-Britannique, procureur général de
l’Alberta, Sa Majesté la Reine du chef de la
Colombie-Britannique, Ernst & Young Inc.,
en sa qualité de contrôleur, et Les Ami(e)s de
la Terre Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR c.
ABITIBIBOWATER INC.**

2012 CSC 67

N° du greffe : 33797.

2011 : 16 novembre; 2012 : 7 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

*Faillite et insolvabilité — Réclamations prouva-
bles — Réclamations éventuelles — Demande de pro-
tection contre l’insolvabilité par une société — Ordon-
nances environnementales émises par la province contre
la société et demande, par la province, d’un jugement
déclarant que les ordonnances ne constituent pas des
« réclamations » aux termes de la Loi sur les arrange-
ments avec les créanciers des compagnies, L.R.C. 1985,*

can be compromised in corporate restructuring under CCAA — Whether CCAA is ultra vires or constitutionally inapplicable by permitting court to determine whether environmental order is a monetary claim.

A was involved in industrial activity in Newfoundland and Labrador (the “Province”). In a period of general financial distress, it ended its last operation there, filed for insolvency protection in the United States and obtained a stay of proceedings under the *Companies’ Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36 (“CCAA”). The Province subsequently issued five orders under the *Environmental Protection Act*, S.N.L. 2002, c. E-14.2, requiring A to submit remediation action plans for five industrial sites it had occupied, three of which had been expropriated by the Province, and to complete the remediation actions. The Province also brought a motion for a declaration that a claims procedure order issued under the CCAA in relation to A’s proposed reorganization did not bar the Province from enforcing the environmental protection orders. The Province argued that the environmental protection orders were not “claims” under the CCAA and therefore could not be stayed and subject to a claims procedure order. It further argued that Parliament lacked the constitutional competence under its power to make laws in relation to bankruptcy and insolvency to stay orders that were validly made in the exercise of a provincial power. A contested the motion, arguing that the orders were monetary in nature and hence fell within the definition of the word “claim” in the claims procedure order. The CCAA court dismissed the Province’s motion. The Court of Appeal denied the Province leave to appeal.

Held (McLachlin C.J. and LeBel J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ.: Not all orders issued by regulatory bodies are monetary in nature and thus provable claims in an insolvency proceeding, but some may be, even if the amounts involved are not quantified

ch. C-36 (« LACC »), et qu’elles ne sont pas assujetties à l’ordonnance relative à la procédure de réclamations — Les ordonnances environnementales constituent-elles des réclamations pécuniaires pouvant faire l’objet d’une transaction dans le cadre d’une restructuration sous le régime de la LACC? — La LACC est-elle ultra vires ou constitutionnellement inapplicable en permettant au tribunal de déterminer si une ordonnance environnementale constitue une réclamation pécuniaire?

A a poursuivi des activités industrielles à Terre-Neuve-et-Labrador (la « province »). Dans une période de grandes difficultés financières, elle a mis un terme à ses activités dans la province, elle a présenté une demande de protection contre l’insolvabilité aux États-Unis et elle a obtenu une suspension des procédures en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, ch. C-36 (« LACC »). La province a par la suite prononcé cinq ordonnances environnementales en vertu de l’*Environmental Protection Act*, S.N.L. 2002, ch. E-14.2, contraignant A à présenter des plans de restauration pour cinq sites industriels qu’elle avait occupés, dont trois avaient été expropriés par la province, et à réaliser les plans de restauration approuvés. La province a également demandé par requête un jugement déclarant qu’une ordonnance relative à la procédure de réclamations rendue aux termes de la LACC dans le cadre de la réorganisation proposée de A n’empêchait pas la province d’exécuter les ordonnances environnementales. La province a plaidé que les ordonnances environnementales ne constituent pas des « réclamations » au sens de la LACC et que leur exécution ne peut donc être suspendue ni être assujettie à une ordonnance relative à la procédure de réclamations. Elle a de plus fait valoir que le pouvoir du Parlement de légiférer en matière de faillite et d’insolvabilité ne lui confère pas la compétence constitutionnelle pour suspendre l’application des ordonnances prononcées dans l’exercice valide de pouvoirs provinciaux. A a contesté la requête et a soutenu que les ordonnances étaient de nature pécuniaire et qu’elles étaient donc visées par la définition du terme « réclamation » utilisé dans l’ordonnance relative à la procédure de réclamations. Le juge chargé d’appliquer la LACC a rejeté la requête de la province et la Cour d’appel a rejeté la demande d’autorisation d’appel de la province.

Arrêt (la juge en chef McLachlin et le juge LeBel sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

Les juges Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis : Les ordonnances des organismes administratifs ne sont pas toutes de nature pécuniaire, et donc des réclamations prouvables dans le cadre de procédures d’insolvabilité, mais

at the outset of the proceedings. In the environmental context, the *CCAA* court must determine whether there are sufficient facts indicating the existence of an environmental duty that will ripen into a financial liability owed to the regulatory body that issued the order. In such a case, the relevant question is not simply whether the body has formally exercised its power to claim a debt. A *CCAA* court does not assess claims or orders on the basis of form alone. If the order is not framed in monetary terms, the *CCAA* court must determine, in light of the factual matrix and the applicable statutory framework, whether it is a claim that will be subject to the claims process.

There are three requirements orders must meet in order to be considered claims that may be subject to the insolvency process in a case such as the one at bar. First, there must be a debt, a liability or an obligation to a creditor. In this case, the first criterion was met because the Province had identified itself as a creditor by resorting to environmental protection enforcement mechanisms. Second, the debt, liability or obligation must be incurred as of a specific time. This requirement was also met since the environmental damage had occurred before the time of the *CCAA* proceedings. Third, it must be possible to attach a monetary value to the debt, liability or obligation. The present case turns on this third requirement, and the question is whether orders that are not expressed in monetary terms can be translated into such terms.

A claim may be asserted in insolvency proceedings even if it is contingent on an event that has not yet occurred. The criterion used by courts to determine whether a contingent claim will be included in the insolvency process is whether the event that has not yet occurred is too remote or speculative. In the context of an environmental protection order, this means that there must be sufficient indications that the regulatory body that triggered the enforcement mechanism will ultimately perform remediation work and assert a monetary claim. If there is sufficient certainty in this regard, the court will conclude that the order can be subject to the insolvency process.

certaines peuvent l'être en dépit du fait qu'elles ne sont pas quantifiées dès le début des procédures. En matière environnementale, le tribunal chargé de l'application de la *LACC* doit déterminer s'il y a suffisamment de faits indiquant qu'il existe une obligation environnementale de laquelle résultera une dette envers l'organisme administratif qui a prononcé l'ordonnance. En pareil cas, la question pertinente ne se résume pas à déterminer si l'organisme a formellement exercé son pouvoir de réclamer une dette. Le tribunal qui évalue une réclamation ou une ordonnance ne se limite pas à un examen de sa forme. Si l'ordonnance n'est pas formulée en termes pécuniaires, le tribunal doit déterminer, en fonction des faits en cause et du cadre législatif applicable, si elle constitue une réclamation qui sera assujettie au processus de réclamation.

Pour qu'elles constituent des réclamations pouvant être assujetties au processus applicable en matière d'insolvabilité dans une affaire telle celle en l'espèce, les ordonnances doivent satisfaire à trois conditions. Premièrement, il doit s'agir d'une dette, d'un engagement ou d'une obligation envers un créancier. En l'espèce, il a été satisfait à la première condition puisque la province s'est présentée comme créancière en ayant recours aux mécanismes d'application en matière de protection de l'environnement. Deuxièmement, la dette, l'engagement ou l'obligation doit avoir pris naissance à un moment précis. Il a également été satisfait à cette condition puisque les dommages environnementaux sont survenus avant que les procédures en vertu de la *LACC* ne soient entamées. Troisièmement, il doit être possible d'attribuer une valeur pécuniaire à cette dette, cet engagement ou cette obligation. La présente affaire est centrée sur cette troisième condition, et la question est de savoir si des ordonnances qui ne sont pas formulées en termes pécuniaires peuvent être formulées en de tels termes.

Il est possible de faire valoir une réclamation dans le cadre de procédures d'insolvabilité même si elle dépend d'un événement non encore survenu. Le critère retenu par les tribunaux pour décider si une réclamation éventuelle sera incluse dans le processus d'insolvabilité est celui qui consiste à déterminer si l'événement non encore survenu est trop éloigné ou conjectural. Dans le contexte d'une ordonnance environnementale, cela signifie qu'il doit y avoir des indications suffisantes permettant de conclure que l'organisme administratif qui a eu recours aux mécanismes d'application de la loi effectuera en fin de compte des travaux de décontamination et présentera une réclamation pécuniaire. Si cela est suffisamment certain, le tribunal conclura que l'ordonnance peut être assujettie au processus d'insolvabilité.

Certain indicators can guide the CCAA court in this assessment, including whether the activities are ongoing, whether the debtor is in control of the property, and whether the debtor has the means to comply with the order. The court may also consider the effect that requiring the debtor to comply with the order would have on the insolvency process. The analysis is grounded in the facts of each case. In this case, the CCAA court's assessment of the facts, particularly its finding that the orders were the first step towards performance of the remediation work by the Province, leads to no conclusion other than that it was sufficiently certain that the Province would perform remediation work and therefore fall within the definition of a creditor with a monetary claim.

Subjecting such orders to the claims process does not extinguish the debtor's environmental obligations any more than subjecting any creditor's claim to that process extinguishes the debtor's obligation to pay a debt. It merely ensures that the Province's claim will be paid in accordance with insolvency legislation. Full compliance with orders that are found to be monetary in nature would shift the costs of remediation to third party creditors and replace the polluter-pay principle with a "third-party-pay" principle. Moreover, to subject environmental protection orders to the claims process is not to invite corporations to restructure in order to rid themselves of their environmental liabilities. Reorganization made necessary by insolvency is hardly ever a deliberate choice, and when the risks corporations engage in materialize, the dire costs are borne by almost all stakeholders.

Because the provisions on the assessment of claims in insolvency matters relate directly to Parliament's jurisdiction, the ancillary powers doctrine is not relevant to this case. The interjurisdictional immunity doctrine is also inapplicable, because a finding that a claim of an environmental creditor is monetary in nature does not interfere in any way with the creditor's activities; its claim is simply subject to the insolvency process.

Per McLachlin C.J. (dissenting): Remediation orders made under a province's environmental protection

Certains indicateurs permettent de guider le tribunal dans cette analyse, notamment si les activités se poursuivent, si le débiteur exerce un contrôle sur le bien et s'il dispose des moyens de se conformer à l'ordonnance. Il est également possible pour le tribunal de prendre en compte les conséquences qu'entraînerait sur le processus d'insolvabilité le fait d'exiger du débiteur qu'il se conforme à l'ordonnance. L'analyse est fondée sur les faits propres à chaque cas. En l'espèce, l'appréciation des faits par le tribunal, plus particulièrement sa constatation que les ordonnances constituaient la première étape en vue de la décontamination des sites par la province, ne permet de tirer aucune conclusion autre que celle suivant laquelle il était suffisamment certain que la province exécuterait des travaux de décontamination et qu'elle était par conséquent visée par la définition d'un créancier ayant une réclamation pécuniaire.

Le fait d'assujettir ces ordonnances au processus de réclamations n'éteint pas les obligations environnementales qui incombent au débiteur, pas plus que le fait de soumettre à ce processus les réclamations des créanciers n'éteint l'obligation du débiteur de payer ses dettes. Le fait d'assujettir une ordonnance au processus de réclamation vise simplement à faire en sorte que le paiement au créancier sera fait conformément aux dispositions législatives applicables en matière d'insolvabilité. Le respect intégral des ordonnances dont la nature pécuniaire est reconnue transférerait le coût de la décontamination aux tiers créanciers et substituerait au principe du pollueur-payeur celui du « tiers-payeur ». En outre, l'assujettissement des ordonnances environnementales à la procédure de réclamations n'équivaut pas à convier les sociétés à se réorganiser dans le but d'échapper à leurs obligations environnementales. Une réorganisation rendue nécessaire par l'insolvabilité de la société peut difficilement être assimilée à un choix délibéré, et lorsque les risques auxquels s'exposent les sociétés se concrétisent, la quasi-totalité des personnes ayant des intérêts dans la société en supportent les terribles coûts.

L'application de la doctrine des pouvoirs accessoires n'est pas pertinente en l'espèce car les dispositions régissant l'évaluation des réclamations en matière d'insolvabilité sont directement reliées à la compétence du législateur fédéral. La doctrine de la protection des compétences exclusives ne s'applique pas non plus parce qu'une conclusion selon laquelle un créancier œuvrant dans le domaine de l'environnement détient une réclamation pécuniaire ne modifie en rien les activités de ce créancier; sa réclamation est simplement assujettie au processus d'insolvabilité.

La juge en chef McLachlin (dissidente) : Les ordonnances exigeant la décontamination émises aux termes

legislation impose ongoing regulatory obligations on the corporation required to clean up the pollution. They may only be reduced to monetary claims which can be compromised under *CCAA* proceedings in narrow circumstances where a province has done the remediation work, or where it is “sufficiently certain” that it will do the work. This last situation is regulated by the provisions of the *CCAA* for contingent or future claims. The test is whether there is a likelihood approaching certainty that the province will do the work. “Likelihood approaching certainty” recognizes that the government’s decision is discretionary and may be influenced by competing political and social considerations, which are not normally subject to judicial consideration. Insofar as this determination touches on the division of powers, I am in substantial agreement with Deschamps J.

Apart from the orders related to the work done or tendered for on the Buchans property, the orders for remediation in this case are not claims that can be compromised. The *CCAA* maintains the fundamental distinction between regulatory obligations under the general law aimed at the protection of the public and monetary claims that can be compromised in *CCAA* restructuring or bankruptcy. The *CCAA* judge never asked himself the critical question of whether it was “sufficiently certain” that the Province would do the work itself. His failure to consider that question requires this Court to answer it in his stead. There is nothing on the record to support the view that the Province will move to remediate the properties. It has not been shown that the contamination poses immediate health risks which must be addressed without delay. It has not been shown that the Province has taken any steps to do any work. And it has not been shown that the Province has set aside or even contemplated setting aside money for this work. The Province retained a number of options, including leaving the sites contaminated, or calling on Abitibi to remediate following its emergence from restructuring. There is nothing in the record that makes it more probable, much less establishes “sufficient certainty”, that the Province will opt to do the work itself.

d’une loi provinciale sur la protection de l’environnement imposent des exigences réglementaires continues à la personne morale requise de remédier à la pollution. Ces ordonnances ne peuvent être converties en réclamations pécuniaires pouvant faire l’objet de transactions dans le cadre de procédures engagées aux termes de la *LACC* que dans certaines circonstances particulières, lorsqu’une province a exécuté les travaux ou lorsqu’il est « suffisamment certain » qu’elle exécutera les travaux. Cette deuxième situation est prévue par les dispositions de la *LACC* relatives aux réclamations éventuelles ou futures. Le critère consiste à déterminer s’il existe une probabilité proche de la certitude que la province exécutera les travaux. Une « probabilité proche de la certitude » reconnaît que la décision du gouvernement est discrétionnaire et peut être influencée par des considérations politiques et sociales concurrentes qui sont normalement soustraites à l’examen judiciaire. Dans la mesure où cette décision touche le partage des pouvoirs, je souscris pour l’essentiel à l’opinion exprimée par la juge Deschamps.

À l’exception des ordonnances relatives aux travaux sur le site de Buchans déjà exécutés ou à l’égard desquels des appels d’offres ont été lancés, les ordonnances exigeant la décontamination en l’espèce ne constituent pas des réclamations pouvant faire l’objet de transactions dans le cadre d’une restructuration. La *LACC* établit une distinction fondamentale entre les exigences réglementaires découlant d’une loi d’application générale visant la protection du public, d’une part, et les réclamations pécuniaires pouvant faire l’objet d’une transaction dans le cadre d’une restructuration engagée sous le régime de la *LACC* ou en matière de faillite, d’autre part. Le juge de première instance ne s’est jamais posé la question cruciale de savoir s’il était « suffisamment certain » que la province exécuterait elle-même les travaux. Le fait qu’il n’ait pas examiné cette question oblige notre Cour à y répondre à sa place. Aucune preuve au dossier ne laisse croire que la province entreprendra la décontamination des sites. Il n’a pas été démontré que la contamination pose pour la santé des risques immédiats exigeant la prise de mesures dans les plus brefs délais. Il n’a pas été démontré que la province a pris quelque mesure que ce soit pour réaliser des travaux. Et il n’a pas été démontré que la province a prévu des sommes d’argent pour ces travaux ou qu’elle a même songé à en prévoir. La province a conservé un certain nombre de choix, notamment laisser les sites contaminés, ou demander à Abitibi d’exécuter les travaux lorsqu’elle aura complété sa restructuration. Rien au dossier n’indique qu’il est plus probable, et encore moins qu’il est « suffisamment certain », que la province choisira d’exécuter elle-même la décontamination.

Per LeBel J. (dissenting): The test proposed by the Chief Justice according to which the evidence must show that there is a “likelihood approaching certainty” that the Province would remediate the contamination itself is not the established test for determining where and how a contingent claim can be liquidated in bankruptcy and insolvency law. The test of “sufficient certainty” described by Deschamps J. best reflects how both the common law and the civil law view and deal with contingent claims. Applying that test, the appeal should be allowed on the basis that there is no evidence that the Province intends to perform the remedial work itself.

Cases Cited

By Deschamps J.

Distinguished: *Panamericana de Bienes y Servicios S.A. v. Northern Badger Oil & Gas Ltd.* (1991), 81 Alta. L.R. (2d) 45; **referred to:** *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Canada v. McLarty*, 2008 SCC 26, [2008] 2 S.C.R. 79; *Confederation Treasury Services Ltd. (Bankrupt), Re* (1997), 96 O.A.C. 75; *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, 2003 SCC 58, [2003] 2 S.C.R. 624.

By McLachlin C.J. (dissenting)

Panamericana de Bienes y Servicios S.A. v. Northern Badger Oil & Gas Ltd. (1991), 81 Alta. L.R. (2d) 45; *Lamford Forest Products Ltd. (Re)* (1991), 86 D.L.R. (4th) 534; *Shirley (Re)* (1995), 129 D.L.R. (4th) 105; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Air Canada, Re [Regulators’ motions]* (2003), 28 C.B.R. (5th) 52; *General Chemical Canada Ltd., Re*, 2007 ONCA 600, 228 O.A.C. 385; *Strathcona (County) v. PriceWaterhouseCoopers Inc.*, 2005 ABQB 559, 47 Alta. L.R. (4th) 138; *Confederation Treasury Services Ltd. (Bankrupt), Re* (1997), 96 O.A.C. 75; *Anvil Range Mining Corp., Re* (2001), 25 C.B.R. (4th) 1; *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235.

Statutes and Regulations Cited

Abitibi-Consolidated Rights and Assets Act, S.N.L. 2008, c. A-1.01.
Act to amend the Bankruptcy Act and to amend the Income Tax Act in consequence thereof, S.C. 1992, c. 27, s. 9.
Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies’ Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act, S.C. 1997, c. 12.

Le juge LeBel (dissident) : Le critère que propose le Juge en chef, selon lequel la preuve doit démontrer une « probabilité proche de la certitude » que la province se chargerait de la décontamination, ne constitue pas le critère établi pour déterminer si, et de quelle façon, une réclamation éventuelle peut être liquidée en droit de la faillite et de l’insolvabilité. Le critère de ce qui est « suffisamment certain » qu’énonce le juge Deschamps reflète mieux la façon dont la common law et le droit civil envisagent et traitent les réclamations éventuelles. En appliquant ce critère, il y aurait lieu d’accueillir le pourvoi puisqu’aucune preuve ne confirme l’intention de la province d’exécuter elle-même les travaux de décontamination.

Jurisprudence

Citée par le juge Deschamps

Distinction d’avec l’arrêt: *Panamericana de Bienes y Servicios S.A. c. Northern Badger Oil & Gas Ltd.* (1991), 81 Alta. L.R. (2d) 45; **arrêts mentionnés :** *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Canada c. McLarty*, 2008 CSC 26, [2008] 2 R.C.S. 79; *Confederation Treasury Services Ltd. (Bankrupt), Re* (1997), 96 O.A.C. 75; *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l’Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] 2 R.C.S. 624.

Citée par le juge en chef McLachlin (dissidente)

Panamericana de Bienes y Servicios S.A. c. Northern Badger Oil & Gas Ltd. (1991), 81 Alta. L.R. (2d) 45; *Lamford Forest Products Ltd. (Re)* (1991), 86 D.L.R. (4th) 534; *Shirley (Re)* (1995), 129 D.L.R. (4th) 105; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Air Canada, Re [Regulators’ motions]* (2003), 28 C.B.R. (5th) 52; *General Chemical Canada Ltd., Re*, 2007 ONCA 600, 228 O.A.C. 385; *Strathcona (County) c. PriceWaterhouseCoopers Inc.*, 2005 ABQB 559, 47 Alta. L.R. (4th) 138; *Confederation Treasury Services Ltd. (Bankrupt), Re* (1997), 96 O.A.C. 75; *Anvil Range Mining Corp., Re* (2001), 25 C.B.R. (4th) 1; *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235.

Lois et règlements cités

Abitibi-Consolidated Rights and Assets Act, S.N.L. 2008, ch. A-1.01.
Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64, art. 1497, 1508, 1513.
Environmental Protection Act, S.N.L. 2002, ch. E-14.2, art. 99, 102(3).
Loi modifiant la Loi sur la faillite et l’insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des

Sean F. Dunphy, Nicholas McHaffie, Joseph Reynaud and Marc B. Barbeau, for the respondents.

Christopher Rupar and Marianne Zoric, for the intervener the Attorney General of Canada.

Josh Hunter, Robin K. Basu, Leonard Marsello and Mario Faieta, for the intervener the Attorney General of Ontario.

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

Roderick Wiltshire, for the intervener the Attorney General of Alberta.

Elizabeth J. Rowbotham, for the intervener Her Majesty The Queen in Right of British Columbia.

Robert I. Thornton, John T. Porter and Rachelle F. Moncur, for the intervener Ernst & Young Inc., as Monitor.

William A. Amos, Anastasia M. Lintner, Hugh S. Wilkins and R. Graham Phoenix, for the intervener the Friends of the Earth Canada.

The judgment of Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ. was delivered by

[1] DESCHAMPS J. — The question in this appeal is whether orders issued by a regulatory body with respect to environmental remediation work can be treated as monetary claims under the *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36 (“CCAA”).

[2] Regulatory bodies may become involved in reorganization proceedings when they order the debtor to comply with statutory rules. As a matter of principle, reorganization does not amount to a licence to disregard rules. Yet there are circumstances in which valid and enforceable orders will be subject to an arrangement under the CCAA. One such circumstance is where a regulatory body

Sean F. Dunphy, Nicholas McHaffie, Joseph Reynaud et Marc B. Barbeau, pour les intimés.

Christopher Rupar et Marianne Zoric, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Josh Hunter, Robin K. Basu, Leonard Marsello et Mario Faieta, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

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

Roderick Wiltshire, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Elizabeth J. Rowbotham, pour l'intervenante Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique.

Robert I. Thornton, John T. Porter et Rachelle F. Moncur, pour l'intervenante Ernst & Young Inc., en sa qualité de contrôleur.

William A. Amos, Anastasia M. Lintner, Hugh S. Wilkins et R. Graham Phoenix, pour l'intervenant Les Ami(e)s de la Terre Canada.

Version française du jugement des juges Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis rendu par

[1] LA JUGE DESCHAMPS — La question soulevée dans le présent pourvoi est de savoir si des ordonnances d'un organisme administratif relatives à des travaux de décontamination peuvent être traitées comme des réclamations pécuniaires aux termes de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, ch. C-36 (« LACC »).

[2] Un organisme administratif peut être appelé à intervenir dans le cadre de procédures de réorganisation lorsqu'il prononce une ordonnance intimant au débiteur de se conformer à une règle prescrite par la loi. En principe, une réorganisation ne permet pas à une personne d'ignorer ses obligations légales. Par ailleurs, en certaines circonstances, une ordonnance valable et exécutoire sera assujettie

makes an environmental order that explicitly asserts a monetary claim.

[3] In other circumstances, it is less clear whether an order can be treated as a monetary claim. The appellant and a number of interveners posit that an order issued by an environmental body is not a claim under the CCAA if the order does not require the debtor to make a payment. I agree that not all orders issued by regulatory bodies are monetary in nature and thus provable claims in an insolvency proceeding, but some may be, even if the amounts involved are not quantified at the outset of the proceeding. In the environmental context, the CCAA court must determine whether there are sufficient facts indicating the existence of an environmental duty that will ripen into a financial liability owed to the regulatory body that issued the order. In such a case, the relevant question is not simply whether the body has formally exercised its power to claim a debt. A CCAA court does not assess claims — or orders — on the basis of form alone. If the order is not framed in monetary terms, the court must determine, in light of the factual matrix and the applicable statutory framework, whether it is a claim that will be subject to the claims process.

[4] The case at bar concerns contamination that occurred, prior to the CCAA proceedings, on property that is largely no longer under the debtor's possession and control. The CCAA court found on the facts of this case that the orders issued by Her Majesty the Queen in right of the Province of Newfoundland and Labrador ("Province") were simply a first step towards remediating the contaminated property and asserting a claim for the resulting costs. In the words of the CCAA court, "the intended, practical and realistic effect of the EPA Orders was to establish a basis for the Province to

à un arrangement conclu en vertu de la LACC. C'est le cas notamment lorsqu'un organisme administratif prononce une ordonnance environnementale qui est explicitement formulée en termes pécuniaires.

[3] En d'autres circonstances, il est plus difficile de savoir si une ordonnance peut être traitée comme une réclamation pécuniaire. L'appelante et certains des intervenants affirment qu'une ordonnance émise par un organisme de protection de l'environnement ne constitue pas une réclamation au sens de la LACC si elle n'exige pas du débiteur qu'il lui paye un montant d'argent. Je conviens que les ordonnances des organismes administratifs ne constituent pas toutes des réclamations pécuniaires, et donc des réclamations prouvables dans le cadre de procédures d'insolvabilité, mais certaines peuvent l'être en dépit du fait qu'elles ne sont pas quantifiées dès le début des procédures. En matière environnementale, le tribunal chargé de l'application de la LACC doit déterminer s'il y a suffisamment de faits indiquant qu'il existe une obligation environnementale de laquelle résultera une dette envers l'organisme administratif qui a prononcé l'ordonnance. En pareil cas, la question pertinente ne se résume pas à déterminer si l'organisme a formellement exercé son pouvoir de réclamer une dette. Lorsque le tribunal évalue une réclamation (ou une ordonnance) il ne se limite pas à un examen de sa forme. Si l'ordonnance n'est pas formulée en termes pécuniaires, le tribunal doit déterminer, en fonction des faits en cause et du cadre législatif applicable, si elle constitue une réclamation qui sera assujettie au processus de réclamation.

[4] Le présent pourvoi a trait à des dommages environnementaux survenus avant que les procédures sous le régime de la LACC ne soient engagées, des dommages causés à des terrains qui, en majeure partie, ne sont plus en la possession du débiteur ni sous son contrôle. Le tribunal de première instance a conclu, selon les faits en l'espèce, que les ordonnances émises par Sa Majesté la Reine du chef de la province de Terre-Neuve-et-Labrador (« province ») ne constituaient que la première étape en vue de restaurer les sites contaminés et de réclamer les coûts engagés. Comme l'a exprimé le juge de

[23] Section 12 of the *CCAA* refers to the rules of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“*BIA*”). Section 2 of the *BIA* defines a claim provable in bankruptcy:

“claim provable in bankruptcy”, “provable claim” or “claim provable” includes any claim or liability provable in proceedings under this Act by a creditor;

[24] This definition is completed by s. 121(1) of the *BIA*:

121. (1) All debts and liabilities, present or future, to which the bankrupt is subject on the day on which the bankrupt becomes bankrupt or to which the bankrupt may become subject before the bankrupt’s discharge by reason of any obligation incurred before the day on which the bankrupt becomes bankrupt shall be deemed to be claims provable in proceedings under this Act.

[25] Sections 121(2) and 135(1.1) of the *BIA* offer additional guidance for the determination of whether an order is a provable claim:

121. . . .

(2) The determination whether a contingent or unliquidated claim is a provable claim and the valuation of such a claim shall be made in accordance with section 135.

135. . . .

(1.1) The trustee shall determine whether any contingent claim or unliquidated claim is a provable claim, and, if a provable claim, the trustee shall value it, and the claim is thereafter, subject to this section, deemed a proved claim to the amount of its valuation.

[26] These provisions highlight three requirements that are relevant to the case at bar. **First, there must be a debt, a liability or an obligation to a creditor. Second, the debt, liability or obligation must be incurred before the debtor becomes bankrupt. Third, it must be possible to attach a monetary value to the debt, liability or obligation.** I will examine each of these requirements in turn.

[23] L’article 12 de la *LACC* renvoie aux règles de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, ch. B-3 (« *LFI* »). L’article 2 de la *LFI* définit ainsi une réclamation prouvable en matière de faillite :

« réclamation prouvable en matière de faillite » ou « réclamation prouvable » Toute réclamation ou créance pouvant être prouvée dans des procédures intentées sous l’autorité de la présente loi par un créancier.

[24] Cette définition est complétée par le par. 121(1) de la *LFI* :

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

[25] Les paragraphes 121(2) et 135(1.1) de la *LFI* donnent des indications additionnelles lorsqu’il s’agit de déterminer si une ordonnance constitue une réclamation prouvable :

121. . . .

(2) La question de savoir si une réclamation éventuelle ou non liquidée constitue une réclamation prouvable et, le cas échéant, son évaluation sont décidées en application de l’article 135.

135. . . .

(1.1) Le syndic décide si une réclamation éventuelle ou non liquidée est une réclamation prouvable et, le cas échéant, il l’évalue; sous réserve des autres dispositions du présent article, la réclamation est dès lors réputée prouvée pour le montant de l’évaluation.

[26] Ces dispositions font ressortir trois conditions pertinentes à la présente affaire. Premièrement, on doit être en présence d’une dette, d’un engagement ou d’une obligation envers un *créancier*. Deuxièmement, la dette, l’engagement ou l’obligation doit avoir pris naissance *avant que le débiteur ne devienne failli*. Troisièmement, il doit être possible d’attribuer une *valeur pécuniaire* à cette dette, cet engagement ou cette obligation. Je vais examiner chacune de ces conditions à tour de rôle.

[27] The *BIA*'s definition of a provable claim, which is incorporated by reference into the *CCAA*, requires the identification of a creditor. Environmental statutes generally provide for the creation of regulatory bodies that are empowered to enforce the obligations the statutes impose. Most environmental regulatory bodies can be creditors in respect of monetary or non-monetary obligations imposed by the relevant statutes. At this first stage of determining whether the regulatory body is a creditor, the question whether the obligation can be translated into monetary terms is not yet relevant. This issue will be broached later. The only determination that has to be made at this point is whether the regulatory body has exercised its enforcement power against a debtor. When it does so, it identifies itself as a creditor, and the requirement of this stage of the analysis is satisfied.

[28] The enquiry into the second requirement is based on s. 121(1) of the *BIA*, which imposes a time limit on claims. A claim must be founded on an obligation that was "incurred before the day on which the bankrupt becomes bankrupt". Because the date when environmental damage occurs is often difficult to ascertain, s. 11.8(9) of the *CCAA* provides more temporal flexibility for environmental claims:

11.8 . . .

(9) A claim against a debtor company for costs of remedying any environmental condition or environmental damage affecting real property of the company shall be a claim under this Act, whether the condition arose or the damage occurred before or after the date on which proceedings under this Act were commenced.

[29] The creditor's claim will be exempt from the single proceeding requirement if the debtor's corresponding obligation has not arisen as of the time limit for inclusion in the insolvency process. This could apply, for example, to a debtor's statutory obligations relating to polluting activities that continue after the reorganization, because in such cases,

[27] La définition de réclamation prouvable établie par la *LFI* et incorporée par renvoi à la *LACC* exige qu'une personne ait qualité de créancier. Les lois régissant l'environnement pourvoient généralement à la création d'un organisme chargé de voir au respect des obligations qui y sont prévues. La plupart des organismes administratifs peuvent agir à titre de créanciers en relation avec les obligations pécuniaires ou non pécuniaires imposées par ces lois. À cette première étape qui consiste à déterminer si un organisme administratif est un créancier, il n'est pas encore pertinent de décider si l'obligation peut être formulée en termes pécuniaires. Cette question sera abordée à un stade ultérieur. À cette étape, la seule question à trancher est de savoir si l'organisme administratif a exercé, à l'encontre d'un débiteur, son pouvoir de faire appliquer la loi. Lorsqu'il le fait, il s'identifie alors comme créancier et la condition de cette étape est respectée.

[28] L'examen de la seconde condition repose sur le par. 121(1) de la *LFI* qui impose que la réclamation ait pris naissance dans un délai donné. Celle-ci doit se fonder sur une obligation « contractée antérieurement à cette date [la date à laquelle le failli devient failli] ». Comme il est souvent difficile d'établir la date à laquelle un dommage lié à l'environnement est survenu, le par. 11.8(9) de la *LACC* prévoit une certaine flexibilité pour ce qui est des réclamations en matière d'environnement :

11.8 . . .

(9) La réclamation pour les frais de réparation du fait ou dommage lié à l'environnement et touchant un bien immeuble de la compagnie débitrice constitue une réclamation, que la date du fait ou dommage soit antérieure ou postérieure à celle où des procédures sont intentées au titre de la présente loi.

[29] La réclamation du créancier sera exemptée de l'exigence découlant de la procédure unique si l'obligation correspondante du débiteur n'a pas pris naissance dans le délai fixé pour que la réclamation soit incluse dans le processus d'insolvabilité. À titre d'exemple, cela pourrait s'appliquer aux obligations que la loi impose à un débiteur concernant

the damage continues to be sustained after the re-organization has been completed.

[30] With respect to the third requirement, that it be possible to attach a monetary value to the obligation, the question is whether orders that are not expressed in monetary terms can be translated into such terms. I note that when a regulatory body claims an amount that is owed at the relevant date, that is, when it frames its order in monetary terms, the court does not need to make this determination, because what is being claimed is an “indebtedness” and therefore clearly falls within the meaning of “claim” as defined in s. 12(1) of the CCAA.

[31] However, orders, which are used to address various types of environmental challenges, may come in many forms, including stop, control, preventative, and clean-up orders (D. Saxe, “Trustees’ and Receivers’ Environmental Liability Update” (1998), 49 C.B.R. (3d) 138, at p. 141). When considering an order that is not framed in monetary terms, courts must look at its substance and apply the rules for the assessment of claims.

[32] Parliament recognized that regulatory bodies sometimes have to perform remediation work (see House of Commons, *Evidence of the Standing Committee on Industry*, No. 16, 2nd Sess., 35th Parl., June 11, 1996). When one does so, its claim with respect to remediation costs is subject to the insolvency process, but the claim is secured by a charge on the contaminated real property and certain other related property and benefits from a priority (s. 11.8(8) CCAA). Thus, Parliament struck a balance between the public’s interest in enforcing environmental regulations and the interest of third-party creditors in being treated equitably.

ses activités polluantes qui se poursuivent après la réorganisation, parce qu’en pareilles circonstances, des dommages sont encore causés après que la réorganisation ait été complétée.

[30] En ce qui concerne la troisième condition, soit qu’il doit être possible d’attribuer à l’obligation une valeur pécuniaire, la question est de savoir si des ordonnances qui ne sont pas formulées en termes pécuniaires peuvent être formulées en de tels termes. Je souligne que lorsqu’un organisme administratif réclame une somme qui est due à la date pertinente, il formule ainsi son ordonnance en termes pécuniaires. Le tribunal n’a alors aucune détermination à faire à cette étape car ce qui est réclamé est une « dette » et est, par conséquent, clairement visé par la définition d’une « réclamation » prévue au par. 12(1) de la LACC.

[31] Toutefois, parce qu’elles sont utilisées pour traiter divers enjeux environnementaux, les ordonnances peuvent se présenter sous plusieurs formes et peuvent viser notamment la cessation ou le contrôle d’une activité, la prévention et la décontamination (D. Saxe, « Trustees’ and Receivers’ Environmental Liability Update » (1998), 49 C.B.R. (3d) 138, p. 141). Lorsqu’ils analysent une ordonnance qui n’est pas formulée en des termes pécuniaires, les tribunaux doivent en examiner la substance et appliquer les règles régissant l’évaluation des réclamations.

[32] Le législateur fédéral reconnaît que les organismes administratifs doivent à l’occasion exécuter des travaux de décontamination (voir Chambre des communes, *Témoignages du Comité permanent de l’industrie*, n° 16, 2^e sess., 35^e lég., 11 juin 1996). En pareil cas, la réclamation relative aux frais de décontamination est assujettie à la procédure de réclamations en matière d’insolvabilité mais elle est garantie par une charge réelle grevant l’immeuble contaminé et certains immeubles connexes et bénéficie d’un rang prioritaire (par. 11.8(8) LACC). Ainsi, le législateur a établi un équilibre entre l’intérêt du public à l’égard de l’application de la réglementation environnementale et les intérêts des tiers créanciers qui doivent être traités de façon équitable.

TAB 6

Orphan Well Association and Alberta Energy Regulator *Appellants*

v.

Grant Thornton Limited and ATB Financial (formerly known as Alberta Treasury Branches) *Respondents*

and

**Attorney General of Ontario,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General of Saskatchewan,
Attorney General of Alberta,
Ecojustice Canada Society,
Canadian Association of Petroleum Producers,
Greenpeace Canada,
Action Surface Rights Association,
Canadian Association of Insolvency and
Restructuring Professionals and
Canadian Bankers' Association** *Interveners*

**INDEXED AS: ORPHAN WELL ASSOCIATION v.
GRANT THORNTON LTD.**

2019 SCC 5

File No.: 37627.

2018: February 15; 2019: January 31.

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

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

Constitutional law — Division of powers — Federal paramountcy — Bankruptcy and insolvency — Environmental law — Oil and gas — Oil and gas companies in Alberta required by provincial comprehensive licensing regime to assume end-of-life responsibilities with respect to oil wells, pipelines, and facilities — Provincial regulator administering licensing regime and enforcing end-of-life obligations pursuant to statutory powers — Trustee in bankruptcy of oil and gas company not taking responsibility for company's unproductive oil and gas assets and seeking to walk away from environmental liabilities

Orphan Well Association et Alberta Energy Regulator *Appellants*

c.

Grant Thornton Limited et ATB Financial (auparavant connue sous le nom d'Alberta Treasury Branches) *Intimées*

et

**Procureure générale de l'Ontario,
procureur général de la Colombie-Britannique,
procureur général de la Saskatchewan,
procureur général de l'Alberta,
Ecojustice Canada Society,
Association canadienne des producteurs
pétroliers, Greenpeace Canada,
Action Surface Rights Association,
Association canadienne des professionnels de
l'insolvabilité et de la réorganisation et
Association des banquiers canadiens** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ORPHAN WELL ASSOCIATION c.
GRANT THORNTON LTD.**

2019 CSC 5

N° du greffe : 37627.

2018 : 15 février; 2019 : 31 janvier.

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

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

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Prépondérance fédérale — Faillite et insolvabilité — Droit de l'environnement — Pétrole et gaz — Sociétés pétrolières et gazières de l'Alberta tenues par le régime provincial complet de délivrance de permis d'assumer des responsabilités de fin de vie à l'égard de puits de pétrole, de pipelines et d'installations — Organisme de réglementation provincial administrant le régime d'octroi de permis et assurant le respect des obligations de fin de vie en vertu des pouvoirs que lui confère la loi — Syndic de faillite d'une société pétrolière et gazière refusant d'assumer la

associated with them or to satisfy secured creditors' claims ahead of company's environmental liabilities — Whether regulator's use of powers under provincial legislation to enforce bankrupt company's compliance with end-of-life obligations conflicts with trustee's powers under federal bankruptcy legislation or with the order of priorities under such legislation — If so, whether provincial regulatory regime inoperative to extent of conflict by virtue of doctrine of federal paramountcy — Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 14.06 — Oil and Gas Conservation Act, R.S.A. 2000, c. O-6, s. 1(1)(cc) — Environmental Protection and Enhancement Act, R.S.A. 2000, c. E-12, s. 134(b)(vi) — Pipeline Act, R.S.A. 2000, c. P-15, s. 1(1)(n).

In order to exploit oil and gas resources in Alberta, a company needs a property interest in the oil or gas (typically, a mineral lease with the Crown, which Canadian courts classify as a *profit à prendre*), surface rights and a licence issued by the Alberta Energy Regulator (“Regulator”). Under provincial legislation, the Regulator will not grant a licence to extract, process or transport oil and gas in Alberta unless the licensee assumes end-of-life responsibilities for plugging and capping oil wells to prevent leaks, dismantling surface structures and restoring the surface to its previous condition. These end-of-life obligations are known as “abandonment” and “reclamation”.

The Licensee Liability Rating Program is one means by which the Regulator seeks to ensure that end-of-life obligations will be satisfied by licensees. As part of this program, the Regulator assigns each company a Liability Management Rating (“LMR”), which is the ratio between the aggregate value attributed by the Regulator to a company's licensed assets and the aggregate liability attributed by the Regulator to the eventual cost of abandoning and reclaiming those assets. For the purpose of calculating the LMR, all the licences held by a given company are treated as a package. A licensee's LMR is calculated on a monthly basis and, where it dips below the prescribed ratio, the licensee is required to bring its LMR back up to the prescribed level by paying a security deposit, performing end-of-life obligations, or transferring licences with the Regulator's approval. If either the transferor or the transferee would have a post-transfer LMR below 1.0,

responsabilité des biens pétroliers et gaziers inexploités de la société et tentant de se soustraire aux engagements environnementaux associés à ces biens ou d'acquitter les réclamations des créanciers garantis avant les engagements environnementaux de la société — L'exercice par l'organisme de réglementation des pouvoirs que lui confère la législation provinciale pour contraindre la société faillie à respecter les obligations de fin de vie entre-t-il en conflit avec les pouvoirs accordés au syndic par la loi fédérale sur la faillite ou avec l'ordre de priorités fixé par cette loi? — Dans l'affirmative, le régime de réglementation provincial est-il inopérant dans la mesure du conflit par application de la doctrine de la prépondérance fédérale? — Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 14.06 — Oil and Gas Conservation Act, R.S.A. 2000, c. O-6, art. 1(1)(cc) — Environmental Protection and Enhancement Act, R.S.A. 2000, c. E-12, art. 134(b)(vi) — Pipeline Act, R.S.A. 2000, c. P-15, art. 1(1)(n).

Pour exploiter des ressources pétrolières et gazières en Alberta, une société a besoin d'un intérêt de propriété sur le pétrole ou le gaz (habituellement un bail d'exploitation minière avec la Couronne que les tribunaux canadiens qualifient de profit à prendre), des droits de surface et d'un permis délivré par l'Alberta Energy Regulator (« organisme de réglementation »). Selon la législation provinciale, l'organisme de réglementation n'accordera pas le permis voulu pour extraire, traiter ou transporter du pétrole et du gaz en Alberta à moins que le titulaire de permis n'assume les responsabilités de fin de vie consistant à obturer et à fermer les puits de pétrole afin d'éviter les fuites, à démanteler les structures de surface ainsi qu'à remettre la surface dans son état antérieur. Ces obligations de fin de vie sont appelées l'« abandon » et la « remise en état ».

Le Programme d'évaluation de la responsabilité du titulaire de permis constitue un moyen par lequel l'organisme de réglementation vise à s'assurer que les titulaires de permis rempliront les obligations de fin de vie. Dans le cadre de ce programme, l'organisme de réglementation attribue à chaque société une cote de gestion de la responsabilité (« CGR »), qui représente le rapport entre la valeur totale attribuée par l'organisme de réglementation aux biens d'une société qui sont visés par des permis et la responsabilité totale que l'organisme de réglementation attribue aux coûts éventuels de l'abandon et de la remise en état de ces biens. Pour les besoins du calcul de la CGR, tous les permis détenus par une société donnée sont traités comme un tout. La CGR d'un titulaire de permis est calculée sur une base mensuelle et, lorsqu'elle tombe sous le ratio prescrit, le titulaire de permis doit la ramener en versant un dépôt de garantie, en exécutant les obligations

the Regulator will normally refuse to approve the licence transfer.

The insolvency of an oil and gas company licensed to operate in Alberta engages Alberta's comprehensive licensing regime, which is binding on companies active in the oil and gas industry, and the *Bankruptcy and Insolvency Act* ("BIA"), federal legislation that governs the administration of a bankrupt's estate and the orderly and equitable distribution of property among its creditors. Alberta's *Environmental Protection and Enhancement Act* ("EPEA") ensures that a licensee's regulatory obligations will continue to be fulfilled when it is subject to insolvency proceedings by including the trustee of a licensee in the definition of "operator" for the purposes of the duty to reclaim and by providing that an order to perform reclamation work may be issued to a trustee. However, it expressly limits a trustee's liability in relation to such an order to the value of the assets in the bankrupt estate, absent gross negligence or wilful misconduct. The *Oil and Gas Conservation Act* ("OGCA") and the *Pipeline Act* take a more generic approach: they simply include trustees in the definition of "licensee". As a result, every power which these Acts give the Regulator against a licensee can theoretically also be exercised against a trustee. The Regulator has delegated the authority to abandon and reclaim "orphans" — oil and gas assets and their sites left behind in an improperly abandoned or unreclaimed state by defunct companies at the close of their insolvency proceedings — to the Orphan Well Association ("OWA"), an independent non-profit entity. The OWA has no power to seek reimbursement of its costs, but it may be reimbursed up to the value of any security deposit held by the Regulator to the credit of the licensee of the orphans once it has completed its environmental work.

Redwater, a publicly traded oil and gas company, was first granted licences by the Regulator in 2009. Its principal assets are 127 oil and gas assets — wells, pipelines and facilities — and their corresponding licences. A few of its licensed wells are still producing and profitable, but the majority are spent and burdened with abandonment and reclamation liabilities that exceed their value. In 2013, ATB Financial, which had full knowledge of the

de fin de vie ou en transférant des permis avec l'approbation de l'organisme de réglementation. Si le cédant ou le cessionnaire devait avoir une CGR inférieure à 1,0 après le transfert, l'organisme de réglementation refusera normalement d'approuver le transfert de permis.

L'insolvabilité d'une société pétrolière et gazière autorisée à exercer ses activités en Alberta met en jeu le régime complet de délivrance de permis de l'Alberta qui lie les sociétés actives dans l'industrie pétrolière et gazière, ainsi que la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (« LFI »), une loi fédérale qui régit l'administration de l'actif d'un failli ainsi que la répartition ordonnée et équitable des biens entre ses créanciers. L'*Environmental Protection and Enhancement Act* (« EPEA ») de l'Alberta garantit que les obligations réglementaires d'un titulaire de permis continuent d'être respectées pendant qu'il fait l'objet d'une procédure d'insolvabilité en incluant le syndic d'un titulaire de permis dans la définition d'« exploitant » pour l'application de l'obligation de remettre en état et en prévoyant la possibilité qu'une ordonnance de remise en état soit adressée à un syndic. Cependant, faute de négligence grave ou d'inconduite délibérée, elle limite expressément la responsabilité du syndic à l'égard d'une telle ordonnance à la valeur des éléments de l'actif du failli. L'*Oil and Gas Conservation Act* (« OGCA ») et la *Pipeline Act* adoptent une approche plus générique : elles incluent simplement le syndic dans la définition de « titulaire de permis ». En conséquence, tout pouvoir que ces lois confèrent à l'organisme de réglementation à l'encontre d'un titulaire de permis peut, en théorie, s'exercer également contre un syndic. L'organisme de réglementation a délégué à l'Orphan Well Association (« OWA »), une entité indépendante sans but lucratif, le pouvoir d'abandonner et de remettre en état les « orphelins » — les biens pétroliers et gaziers ainsi que leurs sites délaissés sans que les processus en question n'aient été correctement effectués par les sociétés liquidées à la fin de leur procédure d'insolvabilité. L'OWA n'a pas le pouvoir de demander le remboursement de ses frais, mais elle peut être remboursée jusqu'à concurrence de la valeur du dépôt de garantie détenu, le cas échéant, par l'organisme de réglementation au profit du titulaire de permis associé au puits orphelin une fois ses travaux environnementaux terminés.

Redwater, une société pétrolière et gazière cotée en bourse, s'est vu octroyer ses premiers permis par l'organisme de réglementation en 2009. Son actif est principalement composé de 127 biens pétroliers et gaziers — puits, pipelines et installations — et des permis correspondants. Quelques-uns des puits autorisés de Redwater sont encore productifs et rentables, mais la majorité est tarie et grevée de responsabilités relatives à l'abandon et à la remise en

end-of-life obligations associated with Redwater's assets, advanced funds to Redwater and, in return, was granted a security interest in Redwater's present and after-acquired property. In mid-2014, Redwater began to experience financial difficulties. Grant Thornton Limited ("GTL") was appointed as its receiver in 2015. At that time, Redwater owed ATB approximately \$5.1 million and had 84 wells, 7 facilities and 36 pipelines, 72 of which were inactive or spent, but, since Redwater's LMR did not drop below the prescribed ratio until after it went into receivership, it never paid any security deposits to the Regulator.

Upon being advised of Redwater's receivership, the Regulator notified GTL that it was legally obligated to fulfill abandonment obligations for all licensed assets prior to distributing any funds or finalizing any proposal to creditors. The Regulator warned that it would not approve the transfer of any of Redwater's licences unless it was satisfied that both the transferee and the transferor would be in a position to fulfill all regulatory obligations, and that the transfer would not cause a deterioration in Redwater's LMR. GTL concluded that it could not meet the Regulator's requirements because the cost of the end-of-life obligations for the spent wells would likely exceed the sale proceeds for the productive wells. Based on this assessment, GTL informed the Regulator that it was taking possession and control only of Redwater's 17 most productive wells, 3 associated facilities and 12 associated pipelines ("Retained Assets"), and that it was not taking possession or control of any of Redwater's other licensed assets ("Renounced Assets"). GTL's position was that it had no obligation to fulfill any regulatory requirements associated with the Renounced Assets. In response, the Regulator issued orders under the *OGCA* and the *Pipeline Act* requiring Redwater to suspend and abandon the Renounced Assets ("Abandonment Orders"). The Regulator imposed short deadlines, as it considered the Renounced Assets an environmental and safety hazard.

The Regulator and the OWA then filed an application for a declaration that GTL's renunciation of the Renounced Assets was void, and for orders requiring GTL to comply with the Abandonment Orders and to fulfill the end-of-life obligations associated with Redwater's licensed properties.

état qui excèdent leur valeur. En 2013, ATB, qui avait pleinement connaissance des obligations de fin de vie associées aux biens de Redwater, lui a avancé des fonds et, en contrepartie, s'est vu accorder une sûreté sur ses biens actuels et futurs. Au milieu de 2014, Redwater a commencé à éprouver des difficultés financières. Grant Thornton Limited (« GTL ») a été nommé séquestre de Redwater en 2015. À cette époque, Redwater devait environ 5,1 millions de dollars à ATB et comptait 84 puits, 7 installations et 36 pipelines, dont 72 étaient inactifs ou taris, mais, comme la CGR de Redwater n'est tombée sous le ratio prescrit qu'après la mise sous séquestre de cette dernière, elle n'a jamais versé de dépôt de garantie à l'organisme de réglementation.

Après avoir été informé de la mise sous séquestre de Redwater, l'organisme de réglementation a avisé GTL qu'il était légalement tenu de remplir les obligations d'abandon pour tous les biens visés par des permis avant de distribuer des fonds ou de finaliser toute proposition aux créanciers. L'organisme de réglementation a averti qu'il n'approuverait pas le transfert de l'un ou l'autre permis de Redwater à moins d'être convaincu que le cessionnaire et le cédant seraient en mesure de s'acquitter de toutes les obligations réglementaires, et que le transfert n'occasionnerait pas une détérioration de la CGR de Redwater. GTL a conclu qu'il ne pouvait pas satisfaire aux exigences de l'organisme de réglementation car le coût des obligations de fin de vie des puits taris dépasserait probablement le produit de la vente des puits productifs. Sur la base de cette évaluation, GTL a informé l'organisme de réglementation qu'il prenait possession et contrôle seulement des 17 puits les plus productifs de Redwater, ainsi que de 3 installations et de 12 pipelines connexes (« biens conservés »), et qu'il ne prenait pas possession ou contrôle de tous les autres éléments d'actif de Redwater visés par des permis (« biens faisant l'objet de la renonciation »). Selon GTL, il n'était aucunement tenu de satisfaire aux exigences réglementaires en lien avec les biens faisant l'objet de la renonciation. L'organisme de réglementation a réagi en rendant des ordonnances au titre de l'*OGCA* et de la *Pipeline Act* enjoignant à Redwater de suspendre l'exploitation des biens faisant l'objet de la renonciation et de les abandonner (« ordonnances d'abandon »). L'organisme de réglementation a imposé des délais serrés parce qu'il considérait les biens faisant l'objet de la renonciation comme un danger pour l'environnement et la sécurité.

L'organisme de réglementation et l'OWA ont alors déposé une demande en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que l'abandon par GTL des biens faisant l'objet de la renonciation était nul, de même qu'une ordonnance obligeant GTL à se conformer aux ordonnances

The Regulator did not seek to hold GTL liable for these obligations beyond the assets remaining in the Redwater estate. GTL brought a cross-application seeking approval to pursue a sales process excluding the Renounced Assets and an order directing that the Regulator could not prevent the transfer of the licences associated with the Retained Assets on the basis of, *inter alia*, the LMR requirements, failure to comply with the Abandonment Orders, refusal to take possession of the Renounced Assets or Redwater's outstanding debts to the Regulator. A bankruptcy order was issued for Redwater and GTL was appointed as trustee. GTL invoked s. 14.06(4)(a)(ii) of the *BIA* in relation to the Renounced Assets.

The chambers judge and a majority of the Court of Appeal agreed with GTL and held that the Regulator's proposed use of its statutory powers to enforce Redwater's compliance with abandonment and reclamation obligations during bankruptcy conflicted with the *BIA* in two ways: (1) it imposed on GTL the obligations of a licensee in relation to the Redwater assets disclaimed by GTL, contrary to s. 14.06(4) of the *BIA*; and (2) it upended the priority scheme for the distribution of a bankrupt's assets established by the *BIA* by requiring that the provable claims of the Regulator, an unsecured creditor, be paid ahead of the claims of Redwater's secured creditors. The dissenting judge in the Court of Appeal would have allowed the Regulator's appeal on the basis that there was no conflict between Alberta's environmental legislation and the *BIA*.

Held (Moldaver and Côté JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Wagner C.J. and Abella, Karakatsanis, Gascon and Brown JJ.: The Regulator's use of its statutory powers does not create a conflict with the *BIA* so as to trigger the doctrine of federal paramountcy. Section 14.06(4) of the *BIA* is concerned with the personal liability of trustees, and does not empower a trustee to walk away from the environmental liabilities of the estate it is administering. Furthermore, the Regulator is not asserting any claims provable in the bankruptcy, and the priority scheme in the *BIA* is not upended. Thus, no conflict is caused by GTL's status as a licensee under Alberta legislation. Alberta's

d'abandon et à remplir les obligations de fin de vie associées aux biens de Redwater visés par des permis. L'organisme de réglementation n'a pas cherché à tenir GTL responsable de ces obligations au-delà des éléments qui faisaient encore partie de l'actif de Redwater. GTL a présenté une demande reconventionnelle visant à obtenir l'autorisation de poursuivre un processus de vente excluant les biens faisant l'objet de la renonciation ainsi qu'une ordonnance interdisant à l'organisme de réglementation d'empêcher le transfert des permis associés aux biens conservés en raison, notamment, des exigences relatives à la CGR, du non-respect des ordonnances d'abandon, du refus de prendre possession des biens faisant l'objet de la renonciation ou des dettes en souffrance de Redwater envers l'organisme de réglementation. Une ordonnance de faillite a été rendue à l'égard de Redwater, et GTL a été nommé syndic. GTL a invoqué le sous-al. 14.06(4)(a)(ii) de la *LFI* à l'égard des biens faisant l'objet de la renonciation.

Le juge siégeant en cabinet et les juges majoritaires de la Cour d'appel ont donné raison à GTL et décidé que l'utilisation proposée par l'organisme de réglementation des pouvoirs que lui confère la loi pour contraindre Redwater à respecter les obligations d'abandon et de remise en état au cours de la faillite était incompatible avec la *LFI* de deux façons : (1) elle imposait à GTL les obligations d'un titulaire de permis relativement aux biens de Redwater auxquels GTL avait renoncé, ce qui est contraire au par. 14.06(4) de la *LFI*; (2) elle renversait le régime de priorité établi par la *LFI* pour le partage des biens d'un failli en exigeant que le paiement de ses réclamations prouvables, en tant que créancier ordinaire, soit effectué avant celui des réclamations des créanciers garantis de Redwater. La juge dissidente de la Cour d'appel aurait accueilli l'appel de l'organisme de réglementation au motif qu'il n'y avait pas de conflit entre la législation environnementale de l'Alberta et la *LFI*.

Arrêt (les juges Moldaver et Côté sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Karakatsanis, Gascon et Brown : L'utilisation par l'organisme de réglementation des pouvoirs que lui confère la loi ne crée pas de conflit avec la *LFI* de façon à mettre en jeu la doctrine de la prépondérance fédérale. Le paragraphe 14.06(4) de la *LFI* intéresse la responsabilité personnelle du syndic et il ne l'investit pas du pouvoir de se soustraire aux engagements environnementaux liant l'actif qu'il administre. De plus, l'organisme de réglementation ne fait valoir aucune réclamation prouvable en matière de faillite, et le régime de priorité de la *LFI* n'est pas renversé. Donc, le statut

regulatory regime can coexist with and apply alongside the *BIA*.

Bankruptcy is not a licence to ignore rules, and insolvency professionals are bound by and must comply with valid provincial laws during bankruptcy. They must, for example, comply with non-monetary obligations that are binding on the bankrupt estate, that cannot be reduced to provable claims, and the effects of which do not conflict with the *BIA*, notwithstanding the consequences this may have for the bankrupt's secured creditors. Given the procedural nature of the *BIA*, the bankruptcy regime relies heavily on the continued operation of provincial laws but, where there is a genuine conflict between provincial laws concerning property and civil rights and federal bankruptcy legislation, the *BIA* prevails. The *BIA* as a whole is intended to further two purposes: the equitable distribution of the bankrupt's assets among his or her creditors and the bankrupt's financial rehabilitation. As Redwater is a corporation that will never emerge from bankruptcy, only the former purpose is relevant here.

The Abandonment Orders and the LMR requirements are based on valid provincial laws of general application — exactly the kind of valid provincial laws upon which the *BIA* is built. There is no conflict between the Alberta regulatory scheme and s. 14.06 of the *BIA*, because, under s. 14.06(4), a trustee's disclaimer of real property when there is an order to remedy any environmental condition or damage affecting that property protects the trustee from personal liability, while the ongoing liability of the bankrupt estate is unaffected. This interpretation is supported by the plain language of the section, the Hansard evidence, a previous decision of this Court and the French version of the section. The same concept is also found in both s. 14.06(1.2) and s. 14.06(2), which also specifically state that the trustee is not personally liable — it is impossible to coherently read s. 14.06(2) as referring to personal liability and yet read s. 14.06(4) as somehow referring to the liability of the bankrupt estate.

Even assuming that GTL had successfully disclaimed in this case, no operational conflict or frustration of purpose would result from the fact that the Regulator requires GTL, as a licensee, to expend estate assets on abandoning the Renounced Assets. Furthermore, no conflict would be caused by continuing to include the Renounced Assets in the calculation of Redwater's LMR. Finally, given the

de GTL en tant que titulaire de permis au sens de la loi albertaine n'est à l'origine d'aucun conflit. Le régime de réglementation de l'Alberta peut coexister et s'appliquer conjointement avec la *LFI*.

La faillite n'est pas un permis de faire abstraction des règles, et les professionnels de l'insolvabilité sont liés par les lois provinciales valides au cours de la faillite. Par exemple, ils doivent respecter les obligations non pécuniaires liant l'actif du failli qui ne peuvent être réduites à des réclamations prouvables et dont les effets n'entrent pas en conflit avec la *LFI*, sans égard aux répercussions que cela peut avoir sur les créanciers garantis du failli. Étant donné la nature procédurale de la *LFI*, le régime de faillite repose en grande partie sur l'application continue des lois provinciales mais, en cas de conflit véritable entre les lois provinciales concernant la propriété et les droits civils et la législation fédérale sur la faillite, la *LFI* l'emporte. La *LFI* dans son ensemble est censée favoriser l'atteinte de deux objectifs : le partage équitable des biens du failli entre ses créanciers et la réhabilitation financière du failli. Puisque Redwater est une société qui ne s'extirpera jamais de la faillite, seul le premier objectif est pertinent en l'espèce.

Les ordonnances d'abandon et exigences relatives à la CGR reposent sur des lois provinciales valides d'application générale et elles représentent exactement le genre de loi provinciale valide sur lequel se fonde la *LFI*. Il n'y a aucun conflit entre le régime de réglementation de l'Alberta et l'art. 14.06 de la *LFI* parce que, suivant le par. 14.06(4), la renonciation du syndic à un bien réel en cas d'ordonnance de réparation de tout fait ou dommage lié à l'environnement et touchant ce bien dégage le syndic de toute responsabilité personnelle, alors que la responsabilité continue de l'actif du failli n'est pas touchée. Cette interprétation est étayée par le texte clair de l'article, les débats parlementaires, un arrêt de notre Cour et la version française de l'article. On retrouve également le même concept aux par. 14.06(1.2) et (2), lesquels disposent expressément que le syndic est dégagé de toute responsabilité personnelle. Il est impossible d'interpréter de manière cohérente le par. 14.06(2) comme mentionnant la responsabilité personnelle tout en interprétant le par. 14.06(4) comme renvoyant d'une façon ou d'une autre à la responsabilité de l'actif du failli.

À supposer même que GTL ait renoncé avec succès à des biens en l'espèce, l'organisme de réglementation ne cause aucun conflit d'application ni n'entrave la réalisation d'un objet fédéral en exigeant de GTL, à titre de titulaire de permis, qu'il se serve d'éléments de l'actif pour abandonner les biens faisant l'objet de la renonciation. En outre, il n'y aurait aucun conflit du fait que ces biens soient

restraint with which the doctrine of paramourty must be applied, and given that the Regulator has not attempted to hold GTL personally liable as a licensee for the costs of abandonment, no conflict with s. 14.06(2) or s. 14.06(4) of the *BIA* is caused by the mere theoretical possibility of personal liability under the *OGCA* or the *Pipeline Act*.

The end-of-life obligations binding on GTL are not claims provable in the Redwater bankruptcy. Not all environmental obligations enforced by a regulator will be claims provable in bankruptcy. The test set out by the Court in *Newfoundland and Labrador v. AbitibiBowater Inc.*, 2012 SCC 67, [2012] 3 S.C.R. 443 (“*Abitibi*”), must be applied to determine whether a particular regulatory obligation amounts to a claim provable in bankruptcy: (1) there must be a debt, a liability or an obligation to a creditor; (2) the debt, liability or obligation must be incurred before the debtor becomes bankrupt; and (3) it must be possible to attach a monetary value to the debt, liability or obligation. Only the first and third parts of the test are at issue in the instant case.

With respect to the first part of the test, *Abitibi* should not be taken as standing for the proposition that a regulator is always a creditor when it exercises its statutory enforcement powers against a debtor. A regulator exercising a power to enforce a public duty is not a creditor of the individual or corporation subject to that duty. Here, it is not disputed that, in seeking to enforce Redwater’s end-of-life obligations, the Regulator is acting in a *bona fide* regulatory capacity and does not stand to benefit financially. It is clear that the Regulator acted in the public interest and for the public good in issuing the Abandonment Orders and enforcing the LMR requirements and that it is, therefore, not a creditor of Redwater. The public is the beneficiary of those environmental obligations; the province does not stand to gain financially from them. Strictly speaking, this is sufficient to dispose of this aspect of the appeal.

As it may prove helpful in future cases, under the third part of the test, a court must determine whether there are sufficient facts indicating the existence of an environmental duty that will ripen into a financial liability owed

toujours inclus dans le calcul de la CGR de Redwater. Enfin, vu la retenue avec laquelle il faut appliquer la doctrine de la prépondérance, et vu que l’organisme de réglementation n’a pas tenté de tenir GTL personnellement responsable, en tant que titulaire de permis, des frais d’abandon, aucun conflit avec les par. 14.06(2) ou (4) de la *LFI* n’est causé par la simple possibilité théorique de responsabilité personnelle en application de la *OGCA* ou de la *Pipeline Act*.

Les obligations de fin de vie incombant à GTL ne sont pas des réclamations prouvables dans la faillite de Redwater. Les obligations environnementales appliquées par un organisme de réglementation ne sont pas toutes des réclamations prouvables en matière de faillite. Il faut appliquer le critère énoncé par la Cour dans *Terre-Neuve-et-Labrador c. AbitibiBowater Inc.*, 2012 CSC 67, [2012] 3 R.C.S. 443 (« *Abitibi* »), pour déterminer si une obligation réglementaire précise équivaut à une réclamation prouvable en matière de faillite : (1) on doit être en présence d’une dette, d’un engagement ou d’une obligation envers un créancier; (2) la dette, l’engagement ou l’obligation doit avoir pris naissance avant que le débiteur ne devienne failli; et (3) il doit être possible d’attribuer une valeur pécuniaire à cette dette, cet engagement ou cette obligation. Seules les première et troisième parties du critère sont en litige dans la présente affaire.

Pour ce qui est de la première partie du critère, l’arrêt *Abitibi* ne doit pas être considéré comme soutenant la thèse qu’un organisme de réglementation est toujours un créancier lorsqu’il exerce les pouvoirs d’application qui lui sont dévolus par la loi à l’encontre d’un débiteur. L’organisme de réglementation exerçant un pouvoir pour faire respecter un devoir public n’est pas un créancier de la personne ou de la société assujettie à ce devoir. En l’espèce, personne ne conteste qu’en cherchant à assurer le respect des obligations de fin de vie incombant à Redwater, l’organisme de réglementation agit de bonne foi à titre d’autorité de réglementation et il n’est pas en mesure d’obtenir un avantage financier. Il est clair que l’organisme de réglementation a agi dans l’intérêt public et pour le bien public en rendant les ordonnances d’abandon et en assurant le respect des exigences relatives à la CGR, et qu’il n’est donc pas un créancier de Redwater. C’est le public qui bénéficie de ces obligations environnementales; la province n’est pas en mesure d’en bénéficier financièrement. Cela suffit, à proprement parler, pour trancher cet aspect du pourvoi.

Comme cela pourrait se révéler utile à l’avenir, à la troisième partie du critère, le tribunal doit décider s’il y a suffisamment de faits indiquant qu’il existe une obligation environnementale de laquelle résultera une dette envers un

to a regulator. In determining whether a non-monetary regulatory obligation of a bankrupt is too remote or too speculative to be included in the bankruptcy proceeding, the court must apply the general rules that apply to future or contingent claims. It must be sufficiently certain that the contingency will come to pass — in other words, that the regulator will enforce the obligation by performing the environmental work and seeking reimbursement. In the instant case, the Abandonment Orders and the LMR requirements fail to satisfy this part of the test. It is not established by the evidence that it is sufficiently certain that the Regulator will perform the abandonments and advance a claim for reimbursement. This claim is too remote and speculative to be included in the bankruptcy process. Furthermore, the Regulator's refusal to approve licence transfers unless and until the LMR requirements have been satisfied does not give it a monetary claim against Redwater.

In crafting the priority scheme of the *BIA*, Parliament intended to permit regulators to place a first charge on real property of a bankrupt affected by an environmental condition or damage in order to fund remediation. Thus, the *BIA* explicitly contemplates that environmental regulators will extract value from the bankrupt's real property if that property is affected by an environmental condition or damage. Although the nature of property ownership in the Alberta oil and gas industry meant that s. 14.06(7) was unavailable to the Regulator, the Abandonment Orders and the LMR replicate the effect of s. 14.06(7) in this case. Furthermore, Redwater's only substantial assets were affected by environmental conditions or damage. Accordingly, the Abandonment Orders and LMR requirements did not seek to force Redwater to fulfill end-of-life obligations with assets unrelated to the environmental condition or damage. In other words, recognizing that the Abandonment Orders and LMR requirements are not provable claims in this case does not interfere with the aims of the *BIA* — rather, it facilitates them.

Per Moldaver and Côté JJ. (dissenting): GTL and ATB have satisfied their burden of demonstrating a genuine inconsistency between federal and provincial law under both branches of the paramountcy test, namely operational conflict and frustration of purpose. Accordingly, the appeal should be dismissed.

organisme de réglementation. Pour établir si une obligation réglementaire non pécuniaire du failli est trop éloignée ou trop conjecturale pour être incluse dans la procédure de faillite, le tribunal doit appliquer les règles générales qui visent les réclamations futures ou éventuelles. Il doit être suffisamment certain que l'éventualité se concrétisera ou, en d'autres termes, que l'organisme de réglementation fera respecter l'obligation en exécutant les travaux environnementaux et en sollicitant le remboursement de ses frais. Dans le cas présent, les ordonnances d'abandon et les exigences relatives à la CGR ne satisfont pas à cette partie du critère. La preuve n'établit pas qu'il est suffisamment certain que l'organisme de réglementation procédera à l'abandon et présentera une demande de remboursement. Cette réclamation est trop éloignée et conjecturale pour être incluse dans la procédure de faillite. En outre, le refus de l'organisme de réglementation d'approuver les transferts de permis jusqu'à ce que les exigences relatives à la CGR aient été satisfaites ne lui donne pas une réclamation pécuniaire contre Redwater.

Au moment d'élaborer le régime de priorité de la *LFI*, le Parlement voulait permettre aux organismes de réglementation d'imposer une charge prioritaire sur le bien réel du failli touché par un fait ou dommage lié à l'environnement en vue de financer la décontamination. Ainsi, la *LFI* envisage explicitement la possibilité que des organismes de réglementation tirent une valeur des biens réels du failli touchés par un fait ou dommage lié à l'environnement. Bien que l'organisme de réglementation n'ait pu se prévaloir du par. 14.06(7), compte tenu de la nature de la propriété des biens dans l'industrie pétrolière et gazière de l'Alberta, les ordonnances d'abandon et la CGR reproduisent l'effet du par. 14.06(7) en l'espèce. De plus, les seuls biens de valeur de Redwater étaient touchés par un fait ou dommage lié à l'environnement. Les ordonnances d'abandon et exigences relatives à la CGR n'avaient donc pas pour objet de forcer Redwater à s'acquitter des obligations de fin de vie avec des biens étrangers au fait ou dommage lié à l'environnement. Autrement dit, la reconnaissance que les ordonnances d'abandon et exigences relatives à la CGR ne sont pas des réclamations prouvables en l'espèce facilite l'atteinte des objets de la *LFI* au lieu de la contrecarrer.

Les juges Moldaver et Côté (dissidents) : GTL et ATB se sont acquittés de leur fardeau de démontrer qu'il existe une incompatibilité véritable entre la loi fédérale et la loi provinciale selon les deux volets du test de la prépondérance, à savoir le conflit d'application et l'entrave à la réalisation d'un objet fédéral. Par conséquent, il y a lieu de rejeter le pourvoi.

Because Alberta's statutory regime does not recognize the disclaimers by trustees of assets encumbered by environmental liabilities as lawful by virtue of the fact that receivers and trustees are regulated as licensees who cannot disclaim assets, there is an unavoidable conflict between federal and provincial law. Alberta's legislation governing the oil and gas sector should therefore be held inoperative to the extent that it does not recognize the legal effect of GTL's disclaimers. An operational conflict arises where it is impossible to comply with both laws. An operational conflict analysis is an exercise in statutory interpretation: the Court must ascertain the meaning of each competing enactment in order to determine whether dual compliance is possible. This interpretation exercise takes place within the guiding confines of cooperative federalism, which operates as a straightforward interpretive presumption — one that supports, rather than supplants, the modern approach to statutory interpretation. Courts should favour an interpretation of the federal legislation that allows the concurrent operation of both laws; however, where the proper meaning of the provision cannot support a harmonious interpretation, it is beyond a court's power to create harmony where Parliament did not intend it.

In the instant case, reliance on cooperative federalism must not result in an interpretation of s. 14.06(4) of the *BIA* that is inconsistent with its language, context and purpose. The natural meaning which appears when s. 14.06(4) is simply read through is that it assumes and incorporates a pre-existing common law right to disclaim property in the context of bankruptcy and insolvency. This right is in keeping with the fundamental objective of trustees, which is the maximization of recovery for creditors as a whole by realizing the estate's valuable assets. It enables trustees to administer the estate in the most efficient manner and to avoid significant costs of administration that would reduce creditor recovery. Section 14.06(4) expresses the disclaimer right in unqualified terms and emphasizes that a trustee may not be held liable whenever that right is exercised. Parliament did not intend to condition the right to disclaim property on the actual existence of a risk of personal liability. Although the opening words of s. 14.06(4) refer to the personal liability of the trustee, when the words of the provision are read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament, their meaning becomes apparent. Avoiding personal liability is not the only effect of the appropriate exercise of this power. By properly disclaiming certain properties, the trustee is relieved of

Étant donné que le régime législatif albertain ne reconnaît pas la légalité des renonciations des syndics à des biens grevés d'engagements environnementaux en raison du fait que les séquestres et les syndics sont réglementés comme des titulaires de permis qui ne peuvent renoncer à des biens, il y a un conflit inévitable entre la loi fédérale et la loi provinciale. La loi albertaine régissant l'industrie pétrolière et gazière devrait donc être déclarée inopérante dans la mesure où elle ne reconnaît pas l'effet juridique des renonciations de GTL. Il y a conflit d'application lorsqu'il est impossible de respecter les deux lois. L'analyse relative au conflit d'application relève de l'interprétation des lois : la Cour doit déterminer le sens de chaque loi concurrente afin de décider s'il est possible de respecter les deux lois. Cette démarche d'interprétation s'effectue à l'intérieur du cadre directeur du fédéralisme coopératif, lequel fait office de simple présomption en matière d'interprétation — qui appuie, sans la supplanter, la méthode moderne d'interprétation des lois. Les tribunaux doivent favoriser une interprétation de la loi fédérale permettant une application concurrente des deux lois; cependant, lorsque le sens qu'il convient de donner à la disposition ne peut appuyer une interprétation harmonieuse, un tribunal n'a pas le pouvoir de créer l'harmonie là où le Parlement n'a pas eu l'intention de le faire.

En l'espèce, le recours au principe du fédéralisme coopératif ne doit pas donner lieu à une interprétation du par. 14.06(4) de la *LFI* qui est incompatible avec son libellé, son contexte et son objet. Le sens naturel qui se dégage de la simple lecture du par. 14.06(4) dans son ensemble est qu'il présume et incorpore un droit pré-existant en common law de renoncer à des biens dans le contexte de la faillite et de l'insolvabilité. Ce droit est en accord avec l'objectif fondamental poursuivi par les syndics : maximiser le recouvrement au bénéfice de l'ensemble des créanciers par la réalisation des éléments de valeur de l'actif. Il permet aux syndics d'administrer l'actif le plus efficacement possible et leur épargne des frais considérables d'administration qui réduiraient le recouvrement pour les créanciers. Le paragraphe 14.06(4) exprime le droit de renonciation en des termes qui ne comportent aucune restriction et fait ressortir que le syndic ne peut être tenu responsable quand ce droit est exercé. Le Parlement ne voulait pas rendre le droit de renoncer à un bien tributaire de l'existence d'un risque de responsabilité personnelle. Bien que le début du par. 14.06(4) parle de la responsabilité personnelle du syndic, lorsqu'on lit les termes de la disposition dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur, leur sens devient apparent. La protection contre

any liabilities associated with the disclaimed property and loses the ability to sell it for the benefit of the estate. The disclaimer right allows the trustee not to realize assets that would provide no value to the estate's creditors and whose realization would therefore undermine the trustee's objective of maximizing recovery. However, s. 14.06(4) does not relieve the estate of its liabilities or environmental obligations once a trustee exercises the disclaimer power. The disclaimed property ultimately reverts to the estate at the conclusion of the bankruptcy proceedings, as is the case with unrealized assets. Whether the estate has sufficient assets capable of satisfying those liabilities at that point in time is a separate question that is unrelated to the underlying fact of ongoing liability.

In accordance with the predominant and well-established modern approach to statutory interpretation, courts must read statutory provisions in their entire context, as parts of a coherent whole. In s. 14.06(4) of the *BIA*, Parliament has expressly referred to this disclaimer power and spelled out the particular effects flowing from its proper exercise. By doing so, it has purposefully incorporated the disclaimer power into its statutory scheme to achieve its desired purpose. Courts must read statutory provisions in their entire context, and Parliament is presumed to craft sections and subsections of legislation as parts of a coherent whole. The immediate statutory context surrounding s. 14.06(4), specifically, ss. 14.06(2), (5), (6) and (7), as well as the Hansard evidence, confirms that a trustee's right to disclaim property is not limited to protecting itself from personal liability.

The power to disclaim assets provided to trustees by s. 14.06(4) of the *BIA* was available to GTL on the facts of this case. The statutory conditions to the exercise of this power were met: the Abandonment Orders clearly relate to the remediation of an environmental condition. Additionally, the right of disclaimer is applicable in the context of the statutory regime governing the oil and gas industry. In delineating what interests may be disclaimed by a trustee under s. 14.06(4), Parliament used exceptionally broad language: the trustee is permitted to disclaim "any interest" in "any real property". GTL sought to disclaim *profits à prendre* and surface leases, which can be characterized as real property interests.

The requirement by the Regulator that GTL satisfy Redwater's environmental liabilities ahead of the estate's

toute responsabilité personnelle n'est pas le seul effet de l'exercice régulier de ce pouvoir. En renonçant à bon droit à certains biens, le syndic est dégagé de toute responsabilité associée aux biens faisant l'objet de la renonciation et ne peut plus vendre les biens au profit de l'actif. Le droit de renonciation permet au syndic de ne pas réaliser des biens qui ne seraient pas profitables aux créanciers de l'actif et compromettraient par le fait même son objectif de maximiser le recouvrement. Cependant, le par. 14.06(4) ne décharge pas l'actif de ses obligations ou engagements environnementaux une fois que le syndic exerce le pouvoir de renonciation. Le bien visé par une renonciation retourne ultimement dans l'actif du failli à l'issue du processus de faillite, comme c'est le cas pour les biens non réalisés. La question de savoir si les éléments d'actif sont suffisants pour satisfaire à ces engagements à ce moment précis est une question distincte qui n'a aucun rapport avec le fait sous-jacent de la responsabilité continue.

D'après la méthode prédominante et bien établie d'interprétation des lois, les tribunaux doivent lire les dispositions législatives dans leur contexte global, comme un tout cohérent. Au paragraphe 14.06(4) de la *LFI*, le Parlement a mentionné expressément ce pouvoir de renonciation et exposé les effets particuliers découlant de son exercice approprié. Il a incorporé ainsi à dessein à son régime législatif le pouvoir de renonciation pour en réaliser l'objectif visé. Les tribunaux doivent lire les dispositions législatives dans leur contexte global, et le Parlement est présumé rédiger les articles et paragraphes d'une loi comme un tout cohérent. Le contexte immédiat du par. 14.06(4), plus précisément les par. 14.06(2), (5), (6) et (7), ainsi que les débats parlementaires, confirme que le droit du syndic de renoncer à des biens ne se limite pas à se prémunir contre une responsabilité personnelle.

Le pouvoir de renoncer à des biens que confère aux syndics le par. 14.06(4) de la *LFI* pouvait être exercé par GTL à la lumière des faits de la présente affaire. Les conditions statutaires préalables à l'exercice de ce pouvoir étaient réunies : les ordonnances d'abandon se rapportent clairement à la réparation d'un fait lié à l'environnement. En outre, le droit de renonciation s'applique dans le contexte du régime législatif régissant l'industrie pétrolière et gazière. En décidant des intérêts auxquels peut renoncer un syndic en vertu du par. 14.06(4), le Parlement a utilisé des mots exceptionnellement larges : il est permis au syndic de renoncer à « tout intérêt » sur « le bien réel ». GTL a tenté de renoncer aux profits à prendre et aux droits de surface, qui peuvent être qualifiés d'intérêts sur des biens réels.

L'exigence de l'organisme de réglementation voulant que GTL acquitte les engagements environnementaux de

other debts contravenes the *BIA*'s priority scheme. The Province's licensing scheme therefore should be held inoperative under the second prong of the paramountcy test, frustration of purpose. Even where dual compliance with both federal and provincial law is, strictly speaking, possible, provincial legislation or provisions will be rendered inoperative to the extent that they have the effect of frustrating a valid federal legislative purpose. The focus of the analysis is on the effect of the provincial legislation or provision, not its purpose. In the instant case, if the environmental claims asserted by the Regulator (i.e., the Abandonment Orders) are provable in bankruptcy, the Regulator will not be permitted to assert those claims outside the bankruptcy process and ahead of Redwater's secured creditors because this would frustrate the purpose of the federal priority scheme.

In *Abitibi*, the Court established a three-part test, rooted in the language of the *BIA*, to determine whether a claim is provable in bankruptcy. The first prong of the *Abitibi* test asks whether the debt, liability or obligation at issue is owed by a bankrupt entity to a creditor. The language of *Abitibi* admits of no ambiguity, uncertainty or doubt: the only determination that has to be made is whether the regulatory body has exercised its enforcement power against a debtor. Most environmental regulatory bodies can be creditors, and government entities cannot systematically evade the priority requirements of federal bankruptcy legislation under the guise of enforcing public duties. In the instant case, the first prong is satisfied. There is no doubt that the Regulator exercised its enforcement power against a debtor when it issued orders requiring Redwater to perform the environmental work on the non-producing properties. It is neither appropriate nor necessary in this case to attempt to redefine the first prong of the *Abitibi* test by narrowing the broad definition of "creditor" as the majority does.

There is no dispute that the second prong of the *Abitibi* test, which requires that the debt, liability or obligation be incurred before the debtor becomes bankrupt, is satisfied. The third prong asks whether it is sufficiently certain that the regulator will perform the work and make a claim for reimbursement. In this case, it is sufficiently certain that either the Regulator or its delegate, the OWA, will ultimately perform the abandonment and reclamation work and assert a monetary claim for reimbursement. Therefore, the final prong of the *Abitibi* test is satisfied. The chambers

Redwater avant les autres dettes de l'actif contrevient au régime de priorité établi par la *LFI*. Le régime provincial de délivrance de permis devrait donc être déclaré inopérant suivant le second volet du critère de la prépondérance, l'entrave à la réalisation d'un objet fédéral. Même lorsqu'il est à proprement parler possible de se conformer à la fois à la loi fédérale et à la loi provinciale, la loi ou les dispositions provinciales seront néanmoins rendues inopérantes dans la mesure où elles ont pour effet d'entraver la réalisation d'un objet valide d'une loi fédérale. L'analyse est axée sur l'effet de la loi ou de la disposition provinciale, et non sur son objet. En l'espèce, si les réclamations environnementales que fait valoir l'organisme de réglementation (c.-à-d. les ordonnances d'abandon) sont prouvables en matière de faillite, il n'est pas autorisé à faire valoir ces réclamations en dehors du processus de faillite et avant les créanciers garantis de Redwater, car cela entraverait la réalisation de l'objet du régime de priorité fédéral.

Dans *Abitibi*, la Cour a établi un test à trois volets, fondé sur le libellé de la *LFI*, pour déterminer si une réclamation est prouvable en matière de faillite. Le premier volet du test *Abitibi* pose la question de savoir si la dette, l'engagement ou l'obligation en cause sont dus par une entité faillie à un créancier. Le texte de cet arrêt ne laisse place à aucune ambiguïté, incertitude ou doute à cet égard : la seule question à trancher est de savoir si l'organisme de réglementation a exercé, à l'encontre d'un débiteur, son pouvoir de faire appliquer la loi. La plupart des organismes de réglementation environnementaux peuvent agir à titre de créanciers, et les entités gouvernementales ne sauraient systématiquement se soustraire aux exigences en matière de priorité de la loi fédérale sur la faillite sous le couvert de l'obligation de faire respecter les devoirs publics. Dans la présente affaire, il est satisfait au premier volet. Il ne fait aucun doute que l'organisme de réglementation a exercé son pouvoir d'appliquer la loi à l'encontre d'une débitrice lorsqu'il a rendu les ordonnances enjoignant à Redwater d'accomplir les travaux environnementaux sur les biens inexploités. Il n'est ni approprié ni nécessaire en l'espèce d'essayer de redéfinir ce volet du test *Abitibi* en restreignant le large sens attribué par la majorité au mot « créancier ».

Personne ne conteste qu'il est satisfait au second volet du test *Abitibi*, lequel exige que la dette, l'engagement ou l'obligation ait pris naissance avant que le débiteur ne devienne failli. Le troisième volet pose la question de savoir s'il est suffisamment certain que l'organisme de réglementation exécutera les travaux et présentera une demande de remboursement. En l'espèce, il est suffisamment certain que l'organisme de réglementation ou sa délégataire, l'OWA, effectuera ultimement les travaux d'abandon et de remise en état et fera valoir une réclamation pécuniaire

judge made three critical findings of fact that easily support this conclusion. First, he found that GTL was not in possession of the disclaimed properties and, in any event, had no ability to perform any kind of work on these assets because the environmental liabilities exceeded the value of the estate itself and Redwater had no working interest participants that would step in to perform the work. As a result, he concluded that there was no other party who could be compelled to carry out the work. Second, in light of the fact that neither GTL nor Redwater's working interest participants would (or could) undertake this work, the chambers judge found as a fact that the Regulator will ultimately be responsible for the abandonment costs, since it has the power to seek recovery of abandonment costs and has actually performed the work on occasion, and has expressly stated an intention to seek reimbursement for the costs of abandoning the renounced assets. Third, the chambers judge found that the Regulator's only realistic alternative to performing the remediation work itself was to deem the renounced assets to be orphan wells. In this circumstance, he found that the legislation and evidence shows that if the Regulator deems a well an orphan, then the OWA will perform the work. In light of these factual determinations, the chambers judge rightly concluded that the sufficient certainty standard of *Abitibi* was satisfied because at a minimum, either the Regulator or the OWA will complete the abandonment work.

The majority elevates form over substance in concluding that the sufficient certainty standard is not satisfied when a regulatory body's delegate, as opposed to the regulatory body itself, performs the work. Considering the salient features of the OWA and its relationship with the Regulator, one must conclude that they are inextricably intertwined. When the Regulator exercises its statutory powers to declare a property an "orphan" under s. 70(2) of Alberta's *Oil and Gas Conservation Act*, it effectively delegates the abandonment work to the OWA. The majority's alternative conclusion that it is not sufficiently certain that even the OWA will perform the abandonment work would permit the Regulator to benefit from strategic gamesmanship by manipulating the timing of its intervention in order to escape the insolvency regime and strip Redwater of its assets.

afin d'obtenir un remboursement. Il est donc satisfait au dernier volet du test *Abitibi*. Le juge en cabinet a tiré trois conclusions de fait cruciales qui appuient aisément cette conclusion. Premièrement, il a conclu que GTL n'était pas en possession des biens visés par les renonciations et, de toute façon, qu'il ne peut pas exécuter de travaux sur ces biens parce que les engagements environnementaux dépassaient la valeur de l'actif même et Redwater ne comptait aucun participant en participation directe qui se chargerait d'exécuter les travaux. Il a donc conclu qu'il n'existe aucune autre partie susceptible d'être contrainte d'exécuter les travaux. Deuxièmement, compte tenu du fait que ni GTL ni les participants en participation directe de Redwater ne voudraient (ou ne pourraient) entreprendre ces travaux, le juge en cabinet a tiré la conclusion de fait selon laquelle l'organisme de réglementation sera en fin de compte responsable des frais d'abandon, car il a le pouvoir de tenter de recouvrer les frais d'abandon et a réellement exécuté les travaux à l'occasion. Il a aussi expressément manifesté l'intention de demander le remboursement des frais liés à l'abandon des biens faisant l'objet de la renonciation. Troisièmement, le juge en cabinet a conclu que la seule solution réaliste qui s'offre à l'organisme de réglementation autre que celle d'effectuer lui-même les travaux de décontamination était de considérer les biens faisant l'objet de la renonciation comme des puits orphelins. Il a conclu qu'en pareil cas, les dispositions législatives et les éléments de preuve démontrent que, si l'organisme de réglementation considère un puits comme orphelin, l'OWA exécutera les travaux. À la lumière de ces conclusions de fait, le juge en cabinet a eu raison de conclure qu'il était satisfait à la norme de certitude suffisante énoncée dans *Abitibi* parce qu'à tout le moins, l'organisme de réglementation ou l'OWA mènerait à terme les travaux d'abandon.

La majorité fait passer la forme avant le fond en concluant qu'il n'est pas satisfait à la norme de certitude suffisante lorsque le délégué de l'organisme de réglementation, et non l'organisme de réglementation lui-même, effectue les travaux. Vu les caractéristiques saillantes de l'OWA et de sa relation avec l'organisme de réglementation, force est de constater qu'ils sont inextricablement liés. Lorsque l'organisme de réglementation exerce le pouvoir de déclarer un bien « orphelin » que lui confère le par. 70(2) de l'*Oil and Gas Conservation Act* de l'Alberta, il délègue effectivement l'exécution des travaux d'abandon à l'OWA. La conclusion subsidiaire de la majorité selon laquelle il n'est pas suffisamment certain que même l'OWA exécutera les travaux d'abandon permettrait à l'organisme de réglementation de tirer profit de manœuvres stratégiques en manipulant le moment de son intervention afin de se soustraire au régime d'insolvabilité et de dépouiller Redwater de ses biens.

Since it is sufficiently certain that the Regulator (or the OWA, as its delegate) will complete the abandonment and reclamation work, all three prongs of the *Abitibi* test are satisfied. The Regulator's Abandonment Orders constitute "claims provable in bankruptcy". It would undermine the *BIA*'s priority scheme and therefore frustrate an essential purpose of the *BIA* if the Regulator could assert those claims outside the bankruptcy process — and ahead of the estate's secured creditors — whether by compelling GTL to carry out those orders or by making the sale of Redwater's valuable assets conditional on the fulfillment of those obligations.

Cases Cited

By Wagner C.J.

Applied: *Panamericana de Bienes y Servicios S.A. v. Northern Badger Oil & Gas Ltd.*, 1991 ABCA 181, 81 Alta. L.R. (2d) 45; *Newfoundland and Labrador v. AbitibiBowater Inc.*, 2012 SCC 67, [2012] 3 S.C.R. 443; **approved:** *Nortel Networks Corp., Re*, 2013 ONCA 599, 368 D.L.R. (4th) 122; *Strathcona (County) v. Fantasy Construction Ltd. (Trustee of)*, 2005 ABQB 559, 256 D.L.R. (4th) 536; **distinguished:** *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327; *Northstar Aerospace Inc., Re*, 2013 ONCA 600, 8 C.B.R. (6th) 154; **referred to:** *Berkheiser v. Berkheiser*, [1957] S.C.R. 387; *Imperial Oil Ltd. v. Quebec (Minister of the Environment)*, 2003 SCC 58, [2003] 2 S.C.R. 624; *Peters v. Remington*, 2004 ABCA 5, 49 C.B.R. (4th) 273; *Garner v. Newton* (1916), 29 D.L.R. 276; *Nortel Networks Corp., Re*, 2012 ONSC 1213, 88 C.B.R. (5th) 111; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *New Skeena Forest Products Inc. v. Don Hull & Sons Contracting Ltd.*, 2005 BCCA 154, 251 D.L.R. (4th) 328; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 SCC 52, [2001] 2 S.C.R. 781; *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; *R. v. Sappier*, 2006 SCC 54, [2006] 2 S.C.R. 686; *R. v. Elshaw*, [1991] 3 S.C.R. 24; *AbitibiBowater Inc., Re*, 2010 QCCS 1261, 68 C.B.R. (5th) 1; *Strathcona (County) v. Fantasy Construction Ltd. (Trustee of)*, 2005 ABQB

Comme il est suffisamment certain que l'organisme de réglementation (ou l'OWA, sa délégataire) achèvera les travaux d'abandon et de remise en état, il est satisfait aux trois volets du test *Abitibi*. Les ordonnances d'abandon de l'organisme de réglementation constituent des « réclamations prouvables en matière de faillite ». Ce serait saper le régime de priorités établi par la *LFI* et entraver la réalisation d'un objet essentiel de la *LFI* que de permettre à l'organisme de réglementation de faire valoir ces réclamations en dehors du processus de faillite — et en priorité par rapport aux créanciers garantis de l'actif — que ce soit en obligeant GTL à exécuter ces ordonnances ou en faisant dépendre la vente des biens de valeur de Redwater de l'acquiescement de ces obligations.

Jurisprudence

Citée par le juge en chef Wagner

Arrêts appliqués : *Panamericana de Bienes y Servicios S.A. c. Northern Badger Oil & Gas Ltd.*, 1991 ABCA 181, 81 Alta. L.R. (2d) 45; *Terre-Neuve-et-Labrador c. AbitibiBowater Inc.*, 2012 CSC 67, [2012] 3 R.C.S. 443; **arrêts approuvés :** *Nortel Networks Corp., Re*, 2013 ONCA 599, 368 D.L.R. (4th) 122; *Strathcona (County) c. Fantasy Construction Ltd. (Trustee of)*, 2005 ABQB 559, 256 D.L.R. (4th) 536; **distinction d'avec les arrêts :** *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327; *Northstar Aerospace Inc., Re*, 2013 ONCA 600, 8 C.B.R. (6th) 154; **arrêts mentionnés :** *Berkheiser c. Berkheiser*, [1957] R.C.S. 387; *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] 2 R.C.S. 624; *Peters c. Remington*, 2004 ABCA 5, 49 C.B.R. (4th) 273; *Garner c. Newton* (1916), 29 D.L.R. 276; *Nortel Networks Corp., Re*, 2012 ONSC 1213, 88 C.B.R. (5th) 111; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *New Skeena Forest Products Inc. c. Don Hull & Sons Contracting Ltd.*, 2005 BCCA 154, 251 D.L.R. (4th) 328; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781; *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3; *R. c. Sappier*, 2006 CSC 54, [2006] 2 R.C.S. 686; *R. c. Elshaw*, [1991] 3 R.C.S. 24; *AbitibiBowater Inc., Re*, 2010 QCCS 1261, 68 C.B.R.

[120] There is no dispute that in this appeal, the second part of the test is met. Accordingly, I will discuss only the first and the third parts of the test.

[121] In this Court, the Regulator, supported by various interveners, raised two concerns about how the *Abitibi* test has been applied, both by the courts below and in general. The first concern is that the “creditor” step of the *Abitibi* test has been interpreted too broadly in cases such as the instant appeal and *Nortel Networks Corp., Re*, 2013 ONCA 599, 368 D.L.R. (4th) 122 (“*Nortel CA*”), and that, in effect, this step of the test has become so pro forma as to be practically meaningless. The second concern has to do with the application of the “monetary value” step of the *Abitibi* test by the chambers judge and Slatter J.A. This step is generally called the “sufficient certainty” step, based on the guidance provided in *Abitibi*. The argument here is that the courts below went beyond the test established in *Abitibi* by focusing on whether Redwater’s regulatory obligations were “intrinsically financial”. Under *Abitibi*, the sufficient certainty analysis should have focused on whether the Regulator would ultimately perform the environmental work and assert a monetary claim for reimbursement.

[122] In my view, both concerns raised by the Regulator have merit. As I will demonstrate, *Abitibi* should not be taken as standing for the proposition that a regulator is always a creditor when it exercises its statutory enforcement powers against a debtor. On a proper understanding of the “creditor” step, it is clear that the Regulator acted in the public interest and for the public good in issuing the Abandonment Orders and enforcing the LMR requirements and that it is, therefore, not a creditor of Redwater. It is the public, not the Regulator or the General Revenue Fund, that is the beneficiary of those environmental obligations; the province does not stand to gain

[120] Il est incontestable que, dans le présent pourvoi, la deuxième partie du critère est respectée. En conséquence, je ne traiterai que des première et troisième parties.

[121] Devant notre Cour, l’organisme de réglementation, avec l’appui de divers intervenants, a soulevé deux préoccupations quant à la façon dont le critère d’*Abitibi* avait été appliqué, tant par les tribunaux d’instance inférieure que par les cours en général. La première préoccupation concerne le fait que l’étape « créancier » du critère a reçu une interprétation trop large dans des affaires analogues à celle en l’espèce et *Nortel Networks Corp., Re*, 2013 ONCA 599, 368 D.L.R. (4th) 122 (« *Nortel CA* ») et qu’en réalité, cette étape du critère est si aisément franchie qu’elle n’est appliquée que pour la forme et qu’elle n’a pratiquement plus de sens. La seconde préoccupation a trait à l’application de l’étape « valeur pécuniaire » du critère d’*Abitibi* par le juge siégeant en cabinet et le juge Slatter. Cette étape reçoit généralement le nom de « certitude suffisante », compte tenu des directives données dans *Abitibi*. On soutient par là que les tribunaux d’instance inférieure sont allés au-delà du critère établi dans l’arrêt *Abitibi* en se concentrant sur la question de savoir si les obligations réglementaires de Redwater étaient « intrinsèquement financières ». Suivant l’arrêt *Abitibi*, l’analyse de la certitude suffisante aurait dû être axée sur la question de savoir si l’organisme de réglementation effectuerait lui-même, au bout du compte, les travaux environnementaux et ferait valoir une réclamation pécuniaire pour le remboursement.

[122] Les deux préoccupations exprimées par l’organisme de réglementation me paraissent fondées. Comme je vais le démontrer, l’arrêt *Abitibi* ne doit pas être considéré comme soutenant la thèse qu’un organisme de réglementation est toujours un créancier lorsqu’il exerce les pouvoirs d’application qui lui sont dévolus par la loi à l’encontre d’un débiteur. D’après le sens qu’il convient de donner à l’étape « créancier », il est clair que l’organisme de réglementation a agi dans l’intérêt public et pour le bien public en rendant les ordonnances d’abandon et en assurant le respect des exigences relatives à la CGR, et qu’il n’est donc pas un créancier de Redwater.

financially from them. Although this conclusion is sufficient to resolve this aspect of the appeal, for the sake of completeness, I will also demonstrate that the chambers judge erred in finding that, on these facts, there is sufficient certainty that the Regulator will ultimately perform the environmental work and assert a claim for reimbursement. To conclude, I will briefly comment on why the *effects* of the end-of-life obligations do not conflict with the priority scheme in the *BIA*.

(1) The Regulator Is Not a Creditor of Redwater

[123] The Regulator and the supporting interveners are not the first to raise issues with the “creditor” step of the *Abitibi* test. In the six years since *Abitibi* was decided, concerns about the “creditor” step and the fact that, as it is commonly understood, it will seemingly be satisfied in all — or nearly all — cases have also been expressed by academic commentators, such as A. J. Lund, “Lousy Dentists, Bad Drivers, and Abandoned Oil Wells: A New Approach to Reconciling Provincial Regulatory Regimes with Federal Insolvency Law” (2017), 80 *Sask. L. Rev.* 157, at p. 178, and Stewart. This Court has not had an opportunity to comment on *Abitibi* since it was decided. However, the interpretation of the “creditor” step adopted by lower courts, including the majority of the Court of Appeal in this case, has focused on certain comments found at para. 27 of *Abitibi*, and the “creditor” step has accordingly been found to be satisfied whenever a regulator exercises its enforcement powers against a debtor (see, for example, *C.A.* reasons, at para. 60; *Nortel CA*, at para. 16).

[124] GTL submits that these lower courts have correctly interpreted and applied the “creditor” step.

C’est le public, et non l’organisme de réglementation ou le fonds d’administration du gouvernement, qui bénéficie de ces obligations environnementales; la province n’est pas en mesure d’en bénéficier financièrement. Bien que cette conclusion suffise pour trancher cet aspect du pourvoi, par souci d’exhaustivité, je vais aussi démontrer que le juge siégeant en cabinet a eu tort de conclure qu’au vu des faits de l’espèce, il est suffisamment certain que l’organisme de réglementation exécutera au bout du compte les travaux environnementaux et présentera une demande de remboursement. Pour conclure, je me prononcerai brièvement sur les raisons pour lesquelles les *effets* des obligations de fin de vie n’entrent pas en conflit avec le régime de priorité établi dans la *LFI*.

(1) L’organisme de réglementation n’est pas un créancier de Redwater

[123] L’organisme de réglementation et les intervenants qui l’appuient ne sont pas les premiers à cerner des problèmes relativement à l’étape « créancier » du critère d’*Abitibi*. Pendant les six années qui ont suivi l’arrêt *Abitibi*, des problèmes au sujet de cette étape et le fait que, dans son acception courante, cette étape sera toujours — ou presque toujours — franchie ont aussi été énoncés par des commentateurs universitaires tels que A. J. Lund, « Lousy Dentists, Bad Drivers, and Abandoned Oil Wells : A New Approach to Reconciling Provincial Regulatory Regimes with Federal Insolvency Law » (2017), 80 *Sask L. Rev.* 157, p. 178, et M. Stewart. Notre Cour n’a pas eu l’occasion de commenter l’arrêt *Abitibi* depuis qu’il a été rendu. Par contre, l’interprétation de l’étape « créancier » retenue par des juridictions inférieures, notamment la majorité de la Cour d’appel en l’espèce, a mis l’accent sur certaines remarques faites au par. 27 de l’arrêt *Abitibi*. Sur cette base, ces tribunaux ont conclu que l’étape « créancier » est franchie chaque fois qu’un organisme de réglementation exerce à l’encontre d’un débiteur son pouvoir d’appliquer la loi (voir, par exemple, les motifs de la Cour d’appel, par. 60; *Nortel CA*, par. 16).

[124] Selon GTL, les juridictions inférieures susmentionnées ont bien interprété et appliqué l’étape

this Court to determine points of law. For several reasons, no fairness concerns are raised by disregarding the Regulator’s concession in this case.

[126] First, in a letter to GTL dated May 14, 2015, the Regulator advanced the position that it was “not a creditor of [Redwater]”, but, rather, had a “statutory mandate to regulate the oil and gas industry in Alberta” (GTL’s Record, vol. 1, at p. 78). I note that this was the initial communication between the Regulator and GTL, only two days after the latter’s appointment as receiver of Redwater’s property. Second, the issue of whether the Regulator is a creditor was discussed in the parties’ factums. Third, during oral arguments before this Court, the Regulator was questioned about its concession. Counsel made the undisputed point that higher courts are not bound by such concessions and took the position that, on the correct interpretation of *Abitibi*, the Regulator was not a creditor. Fourth, when the Regulator’s status as a creditor was raised as an issue before this Court, opposing counsel did not argue that they would have adduced further evidence on the issue had it been raised in the courts below. Finally, a proper understanding of the “creditor” step of the *Abitibi* test is of fundamental importance to the proper functioning of the national bankruptcy scheme and of provincial environmental schemes throughout Canada. I conclude that this case is one in which it is appropriate to disregard the Regulator’s concession in the courts below.

[127] Returning to the analysis, I note that the unique factual matrix of *Abitibi* must be kept in mind. In that case, Newfoundland and Labrador expropriated most of *AbitibiBowater*’s property in the province without compensation. Subsequently,

sur les concessions des parties, il revient en fin de compte à notre Cour de statuer sur des points de droit. Pour plusieurs raisons, on ne suscite aucune préoccupation en matière d’équité en ne tenant pas compte de la concession faite par l’organisme de réglementation en l’espèce.

[126] Premièrement, dans une lettre adressée à GTL en date du 14 mai 2015, l’organisme de réglementation soutient qu’il était [TRADUCTION] « non pas un créancier de [Redwater] », mais avait plutôt « pour mandat légal de réglementer l’industrie pétrolière et gazière de l’Alberta » (dossier de GTL, vol. 1, p. 78). Je constate qu’il s’agissait de la première communication entre l’organisme de réglementation et GTL et qu’elle est survenue seulement deux jours après la nomination de ce dernier comme séquestre des biens de Redwater. Deuxièmement, les parties ont traité dans leurs mémoires de la question de savoir si l’organisme de réglementation est un créancier. Troisièmement, au cours de sa plaidoirie devant notre Cour, l’organisme de réglementation a été interrogé à propos de sa concession. L’avocate a signalé le point non contesté que les tribunaux supérieurs ne sont pas liés par de telles concessions, et a soutenu que, si l’on interprète correctement l’arrêt *Abitibi*, l’organisme de réglementation n’était pas un créancier. Quatrièmement, quand le statut de l’organisme de réglementation en tant que créancier a été évoqué devant notre Cour, les avocats des parties adverses n’ont pas prétendu qu’ils auraient présenté des éléments de preuve supplémentaires sur ce point s’il avait été soulevé devant les juridictions inférieures. Enfin, le sens qu’il convient de donner à l’étape « créancier » du critère d’*Abitibi* est d’une importance fondamentale pour le bon fonctionnement du régime national de faillite et des régimes environnementaux provinciaux partout au Canada. Je conclus qu’il est indiqué en l’espèce de ne pas tenir compte de la concession faite par l’organisme de réglementation devant les juridictions inférieures.

[127] Pour revenir à l’analyse, je signale qu’il ne faut pas oublier la matrice factuelle unique de l’arrêt *Abitibi*. Dans cette affaire, Terre-Neuve-et-Labrador a exproprié la plupart des biens d’*AbitibiBowater* dans la province, sans indemnisation. Par la suite,

AbitibiBowater was granted a stay under the CCAA. It then filed a notice of intent to submit a claim to arbitration under the *North American Free Trade Agreement between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, Can. T.S. 1994 No. 2 (“NAFTA”), for losses resulting from the expropriation. In response, Newfoundland’s Minister of Environment and Conservation ordered AbitibiBowater to remediate five sites pursuant to the *Environmental Protection Act*, S.N.L. 2002, c. E-14.2 (“EPA”). Three of the five sites had been expropriated by Newfoundland and Labrador. The evidence led to the conclusion that “the Province never truly intended that Abitibi was to perform the remediation work”, but instead sought a claim that could be used as an offset in connection with AbitibiBowater’s NAFTA claim (*Abitibi*, at para. 54). In other words, the Province sought a financial benefit from the remediation orders.

[128] In this appeal, it is not disputed that, in seeking to enforce Redwater’s end-of-life obligations, the Regulator is acting in a *bona fide* regulatory capacity and does not stand to benefit financially. The Regulator’s ultimate goal is to have the environmental work actually performed, for the benefit of third-party landowners and the public at large. There is no colourable attempt by the Regulator to recover a debt, nor is there an ulterior motive on its part, as there was in *Abitibi*. The distinction between the facts of this appeal and those of *Abitibi* becomes even clearer when one examines the comprehensive reasons of the chambers judge in *Abitibi*. The crux of the findings of Gascon J. (as he then was) is found at paras. 173-76:

... the Province stands as the direct beneficiary, from a monetary standpoint, of Abitibi’s compliance with the EPA Orders. In other words, the execution in nature of the EPA Orders would result in a definite credit to the Province’s

AbitibiBowater s’est vu accorder une suspension en vertu de la LACC. Elle a ensuite déposé un avis d’intention de soumettre une réclamation à l’arbitrage au titre de l’*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis mexicains et le gouvernement des États-Unis d’Amérique*, R.T. Can. 1994 n° 2 (« ALENA »), pour les pertes résultant de l’expropriation. En réponse, le ministre de l’Environnement et de la Conservation de Terre-Neuve a ordonné à AbitibiBowater de décontaminer cinq sites conformément à l’*Environmental Protection Act*, S.N.L. 2002, c. E-14.2 (« EPA »). Trois des cinq sites avaient été expropriés par la province. La preuve a mené à la conclusion que « la province n’avait jamais vraiment eu l’intention qu’Abitibi exécute les travaux [de décontamination] » (*Abitibi*, par. 54) et qu’elle cherchait plutôt à faire valoir une réclamation qui pourrait être utilisée à titre compensatoire au regard de la demande d’indemnisation d’AbitibiBowater fondée sur l’ALENA. Autrement dit, la province voulait tirer un avantage financier des ordonnances de décontamination.

[128] En l’espèce, personne ne conteste qu’en cherchant à assurer le respect des obligations de fin de vie incombant à Redwater, l’organisme de réglementation agit de bonne foi à titre d’autorité de réglementation et il n’est pas en mesure d’obtenir un avantage financier. L’objectif ultime de l’organisme de réglementation est de faire exécuter les travaux environnementaux au profit des tiers propriétaires terriens et de la population en général. L’organisme de réglementation n’a pas fait de tentative déguisée de recouvrer une créance et il n’y avait pas de motif oblique de sa part, comme c’était le cas dans *Abitibi*. La distinction entre les faits du présent pourvoi et ceux de l’affaire *Abitibi* ressort encore plus clairement lorsqu’on examine les motifs exhaustifs du juge siégeant en cabinet dans *Abitibi*. Le cœur des conclusions du juge Gascon (maintenant juge de notre Cour) se trouve aux par. 173-176 :

[TRADUCTION] ... la province bénéficie directement, d’un point de vue financier, du respect par Abitibi des ordonnances fondées sur l’EPA. En d’autres termes, l’exécution en nature des ordonnances fondées sur l’EPA se traduirait

own “balance sheet”. Abitibi’s liability in that regard is an asset for the Province itself.

With all due respect, this is not regulatory in nature; it is rather purely financial in reality. This is, in fact, closer to a debtor-creditor relationship than anything else.

This is quite far from the situation of the detached regulator or public enforcer issuing order for the public good. Here, the Province itself derives the direct pecuniary benefit from the required compliance of Abitibi to the EPA Orders. The Province stands to directly gain in the outcome. None of the cases submitted by the Province bear any similarity to the fact pattern in the present proceedings.

From this perspective, it is the hat of a creditor that best fits the Province, not that of a disinterested regulator.

(AbitibiBowater Inc., Re, 2010 QCCS 1261, 68 C.B.R. (5th) 1)

[129] This Court recognized in *Abitibi* that the Province “easily satisfied” the creditor requirement (para 49). It was therefore not necessary to consider at any length how the “creditor” step should be understood or how it would apply in other factual situations. However, even at para. 27 of *Abitibi*, the paragraph relied on by the majority of the Court of Appeal, Deschamps J. made a point of noting that “[m]ost environmental regulatory bodies *can be* creditors in respect of monetary or non-monetary obligations imposed by the relevant statutes” (emphasis added). The interpretation of the “creditor” step adopted by the majority of the Court of Appeal and urged upon this Court by GTL leaves no room for a regulator that enforces obligations not to be a creditor, though this possibility was clearly contemplated by para. 27 of *Abitibi*. As noted above, GTL’s interpretation leaves the “creditor” step with no independent work to perform.

par un crédit certain au propre « bilan » de la province. Le passif d’Abitibi à cet égard constitue un actif de la province elle-même.

Soit dit en tout respect, il ne s’agit pas d’une affaire de nature réglementaire; il s’agit plutôt en fait d’une affaire purement financière. Cela s’apparente effectivement davantage à une relation créancier-débiteur qu’à autre chose.

Nous sommes assez loin du cas de l’organisme de réglementation ou d’application de la loi qui a rendu de manière objective une ordonnance dans l’intérêt public. En l’espèce, la province elle-même tire directement l’avantage pécuniaire du respect obligatoire, par Abitibi, des ordonnances EPA. La province peut tirer profit du résultat. Aucune des affaires soumises par la province ne ressemble un tant soit peu aux faits à l’origine de la présente instance.

Sous cet angle, la province a agi plus comme un créancier que comme un organisme de réglementation désintéressé.

(AbitibiBowater Inc., Re, 2010 QCCS 1261, 68 C.B.R. (5th) 1)

[129] Notre Cour a reconnu dans *Abitibi* qu’il était « facile [pour la province] de répondre » à l’exigence relative au créancier (par. 49). Il n’était donc pas nécessaire d’analyser en profondeur le sens de l’étape « créancier » ou la manière dont elle s’appliquerait dans d’autres situations factuelles. Or, même au par. 27 de l’arrêt *Abitibi*, le paragraphe sur lequel se fondent les juges majoritaires de la Cour d’appel, la juge Deschamps a pris soin de souligner que « [l]a plupart des organismes administratifs *peuvent agir* à titre de créanciers en relation avec les obligations pécuniaires ou non pécuniaires imposées par ces lois » (italiques ajoutées). L’interprétation de l’étape « créancier » qu’ont retenue les juges majoritaires de la Cour d’appel et que GTL nous a exhortés à faire nôtre exclut la possibilité qu’un organisme de réglementation faisant respecter des obligations ne soit pas un créancier, alors que cette possibilité a été clairement envisagée au par. 27 de l’arrêt *Abitibi*. Comme je l’ai mentionné ci-dessus, l’interprétation de GTL prive l’étape « créancier » de toute fonction indépendante.

[134] For the foregoing reasons, *Abitibi* cannot be understood as having changed the law as summarized by Laycraft C.J.A. I adopt his comments at para. 33 of *Northern Badger*:

The statutory provisions requiring the abandonment of oil and gas wells are part of the general law of Alberta, binding every citizen of the province. All who become licensees of oil and gas wells are bound by them. Similar statutory obligations bind citizens in many other areas of modern life . . . But the obligation of the citizen is not to the peace officer, or public authority which enforces the law. The duty is owed as a public duty by all the citizens of the community to their fellow citizens. When the citizen subject to the order complies, the result is not the recovery of money by the peace officer or public authority, or of a judgment for money, nor is that the object of the whole process. Rather, it is simply the enforcement of the general law. The enforcing authority does not become a “creditor” of the citizen on whom the duty is imposed.

[135] Based on the analysis in *Northern Badger*, it is clear that the Regulator is not a creditor of the Redwater estate. The end-of-life obligations the Regulator seeks to enforce against Redwater are public duties. Neither the Regulator nor the Government of Alberta stands to benefit financially from the enforcement of these obligations. These public duties are owed, not to a creditor, but, rather, to fellow citizens, and are therefore outside the scope of “provable claims”. I do not intend to suggest, however, that a regulator will be a creditor only where it acts exactly as the province did in *Abitibi*. There may very well be situations in which a regulator’s actions fall somewhere between those in *Abitibi* and those in the instant case. Notably, unlike some previous cases, the Regulator has performed no environmental work itself. I leave such situations to be addressed in future cases in which there are full factual records. Here, it is clear that the Regulator is seeking to enforce Redwater’s public duties, whether by issuing the Abandonment Orders or by maintaining the LMR

[134] Pour les motifs qui précèdent, on ne peut juger que l’arrêt *Abitibi* a modifié le droit, comme l’a résumé le juge en chef Laycraft. Je fais miennes les remarques qu’il fait au par. 33 de *Northern Badger* :

[TRADUCTION] Les dispositions légales qui exigent l’abandon de puits de pétrole et de gaz font partie du droit commun de l’Alberta et lient chaque citoyen de la province. Toutes les personnes qui acquièrent un permis d’exploitation de puits de pétrole ou de gaz doivent les respecter. Des obligations légales semblables lient les citoyens dans bien d’autres secteurs de la vie moderne [. . .] Mais l’obligation incombant au citoyen n’est pas envers l’agent de la paix ou l’autorité publique qui applique la loi. L’obligation est établie comme une obligation à caractère public qui doit être respectée par l’ensemble des citoyens de la collectivité à l’égard de leurs concitoyens. Lorsque le citoyen visé par l’ordonnance s’y conforme, le résultat n’est pas perçu comme le recouvrement d’une somme d’argent par un agent de la paix ou l’autorité publique, ni comme l’exécution d’un jugement ordonnant le paiement d’une somme d’argent; d’ailleurs, cela ne constitue pas non plus l’objectif de l’ensemble du processus. Il faut plutôt y voir l’application du droit commun. L’organisme d’application de la loi ne devient pas un « créancier » du citoyen à qui incombe l’obligation.

[135] Étant donné l’analyse effectuée dans *Northern Badger*, il est clair que l’organisme de réglementation n’est pas un créancier de l’actif de Redwater. Les obligations de fin de vie que l’organisme de réglementation veut imposer à Redwater sont de nature publique. Ni l’organisme de réglementation ni le gouvernement de l’Alberta ne peuvent bénéficier financièrement de l’exécution de ces obligations. Ces obligations à caractère public sont non pas envers un créancier, mais envers les concitoyens et échappent donc à la portée des « réclamations prouvables ». Je ne veux toutefois pas laisser entendre par là qu’un organisme de réglementation n’est un créancier que s’il se comporte d’une manière identique à la province dans *Abitibi*. Il peut fort bien exister des situations où les agissements d’un organisme de réglementation se situent quelque part entre ceux dans *Abitibi* et ceux en l’espèce. Signalons que, contrairement à certains cas antérieurs, l’organisme de réglementation n’a exécuté aucuns travaux environnementaux lui-même. Je laisse aux tribunaux disposant de dossiers factuels

requirements. The Regulator is not a creditor within the meaning of the *Abitibi* test.

[136] I reject the suggestion that the foregoing analysis somehow overrules the first prong of the *Abitibi* test. The facts in *Abitibi* were not comparable to the facts of this appeal. Although this Court discussed *Northern Badger* in *Abitibi*, it merely referenced the subsequent amendments to the *BIA*, and did not overturn the earlier decision. The Court was clear that the ultimate outcome “must be grounded in the facts of each case” (para. 48). The dissenting reasons claim that, given the foregoing analysis, it will be nearly impossible to find that regulators are ever creditors. *Abitibi* itself shows this not to be the case. Furthermore, as I have said, there may well be cases that fall between *Abitibi* and the present case. However, if *Abitibi* is read as requiring only a determination of whether the regulator has exercised an enforcement power, it will in fact be impossible for a regulator *not* to be a creditor. The dissenting reasons do not seriously deny this, merely suggesting that regulators can publish guidelines or issue licences. The Regulator does both, yet, under the approach taken in the dissenting reasons, it is powerless to take any practical steps in the public interest regarding its guidelines or licences without qualifying as a creditor. As I have explained, *Abitibi* clearly contemplates a place for regulators who are not creditors.

[137] Strictly speaking, this is sufficient to dispose of this aspect of the appeal. However, additional guidance on the sufficient certainty analysis may prove helpful in future cases. Accordingly, I turn now to a discussion of the “sufficient certainty” step and

complets le soin de résoudre pareilles situations à l’avenir. Dans la présente affaire, il est clair que l’organisme de réglementation cherche à faire respecter les devoirs à caractère public de Redwater, que ce soit en rendant les ordonnances d’abandon ou en maintenant les exigences relatives à la CGR. L’organisme de réglementation n’est pas un créancier au sens du critère d’*Abitibi*.

[136] Je rejette la thèse voulant que l’analyse qui précède écarte d’une façon ou d’une autre le premier volet du critère d’*Abitibi*. Les faits de l’affaire *Abitibi* n’étaient pas comparables à ceux de l’espèce. Bien que notre Cour ait examiné l’arrêt *Northern Badger* dans *Abitibi*, elle s’est contentée de mentionner les modifications subséquentes à la *LFI* et n’a pas infirmé l’arrêt antérieur. La Cour a été claire : l’issue finale « doit être fondée sur les faits de chaque affaire » (par. 48). Selon les motifs dissidents, vu l’analyse exposée précédemment, il sera presque impossible de juger que des organismes de réglementation sont des créanciers. L’arrêt *Abitibi* démontre lui-même que ce n’est pas le cas. De plus, comme je l’ai dit, il peut fort bien exister des cas qui se situent entre l’affaire *Abitibi* et celle qui nous occupe. Par contre, si l’on considère qu’*Abitibi* exige uniquement que le tribunal décide si l’organisme de réglementation a exercé un pouvoir d’application, il sera en fait impossible pour un organisme de réglementation de *ne pas* être un créancier. Les motifs dissidents ne nient pas sérieusement cette opinion et donnent seulement à penser que les organismes de réglementation peuvent publier des lignes directrices ou délivrer des permis. L’organisme de réglementation fait les deux mais, selon l’approche adoptée dans les motifs dissidents, il est dépourvu de moyens pour prendre quelque mesure concrète que ce soit dans l’intérêt public à propos de ses lignes directrices ou de permis sans avoir le statut de créancier. Comme je l’ai expliqué, l’arrêt *Abitibi* accorde clairement une place aux organismes de réglementation qui ne sont pas des créanciers.

[137] Cela suffit, à proprement parler, pour trancher cet aspect du pourvoi. Cependant, d’autres indications sur l’analyse de la certitude suffisante pourraient se révéler utiles à l’avenir. En conséquence, je passe maintenant à l’analyse de l’étape

TAB 7

CITATION: Terrace Bay Pulp Inc. (Re), 2013 ONSC 5111
COURT FILE NO.: CV-12-9566-00CL
DATE: 20130809

**SUPERIOR COURT OF JUSTICE – ONTARIO
(COMMERCIAL LIST)**

**IN THE MATTER OF THE *COMPANIES' CREDITORS ARRANGEMENT ACT*, R.S.C.
1985, C. C-36, AS AMENDED**

**RE: IN THE MATTER OF A PLAN OF COMPROMISE OR ARRANGEMENT
OF TERRACE BAY PULP INC., Applicant**

BEFORE: MORAWETZ J.

COUNSEL: Kristina Desimini and Michael McGraw, for Terrace Bay Pulp Inc.

Sheryl Seigel, for Ernst & Young Inc., Monitor

**Ronald Carr, Lisa Brost and Michael Dunn for Her Majesty The Queen in
Right of Ontario as Represented by the Ministry of Labour**

Jonathan Edge (student-at-law), for the Township of Terrace Bay

HEARD: MAY 15 AND JUNE 5, 2013

ENDORSEMENT

[1] Terrace Bay Pulp Inc. (“Terrace Bay” or the “Applicant”) brought this motion for an order declaring that the proceeding known as *R. v. Terrace Bay Pulp Inc. and Gino LeBlanc*, brought by the Ministry of Labour (the “Ministry”) against the Applicant, (the “First OHS Proceeding”), and the proceeding known as *R. v. Terrace Bay Pulp Inc., Venschore Mechanical Ltd., Joseph Mykietyn, Arthur Szczepaniak and Alain Zborowski*, brought by the Ministry against the Applicant, (the “Second OHS Proceeding”, and together with the First OHS Proceeding, the “OHS Proceedings”), in connection with alleged violations under the *Occupational Health and Safety Act (Ontario)* (the “OHS”), are stayed.

[2] Terrace Bay obtained protection from its creditors under the *Companies' Creditors Arrangement Act* (“CCAA”) on January 25, 2012. On that date, an order (the “Initial Order”) was granted and Ernst & Young Inc. was appointed as Monitor.

[34] In support of its position, the Applicant relies upon Nortel Networks Corporation (Re), 2012 ONSC 1213 and Northstar Aerospace (Re), 2012 ONSC 4423. Appeals of both decisions were argued concurrently at the Court of Appeal for Ontario and the decision is currently under reserve.

[35] In Nortel, one of the points considered was whether the actions of the Ministry of the Environment (“MOE”) required Nortel to respond in a way that caused Nortel to incur a financial obligation. A similar issue arose in Northstar. I held in both cases, that the actions of the MOE would require the debtor to incur a financial obligation.

[36] In my view, the issue in this case is different. It seems to me that, the OHS Proceedings do not, at this stage, require Terrace Bay to respond in a way that causes it to incur a financial obligation.

[37] There are two potential financial obligations that have to be considered. The first is whether OHS Proceedings could result in a financial penalty being imposed as against Terrace Bay. This has not yet been determined. This situation is to be contrasted with Nortel and Northstar, where, in response to actions taken by the MOE, the debtors, both Nortel and Northstar, would be required to expend resources in response to the actions taken by the MOE. In this case, there is another step to be taken, i.e., there would have to be a finding of guilt before any penalty could be imposed.

[38] The second type of financial obligation is the expenditure of resources to defend its actions. I do not doubt that if Terrace Bay makes a decision to defend the action, it will incur a financial obligation. However, it does, in this case, have a choice. It can choose to either defend or not to defend the OHS Proceedings. That is not to suggest that the choice is an enviable one. Clearly it is not. However, the fact remains that Terrace Bay can either choose to incur a financial obligation, by defending, or not to incur a financial obligation, by not defending. In this respect, the Nortel and Northstar decisions are distinguishable.

[39] At this stage, the OHS Proceedings do not force or require Terrace Bay to expend any funds or resources. Terrace Bay is not being asked to respond to any orders issued by the Ministry. Further, any time and resources that Terrace Bay expends in relation to the OHS Proceedings, are at its sole discretion.

[40] At this stage, it seems to me that the Ministry cannot be considered to be acting as a creditor with respect to the OHS Proceedings. Its activities, at this stage, are regulatory or prosecutorial in nature.

[41] As a result, I have concluded that the first part of the Abitibi test has not been met.

[42] Having reached this conclusion, it is unnecessary to address the second and third part of the Abitibi test.

[43] Terrace Bay also served a notice of constitutional question, in which it argues that the OHS Proceedings are barred by virtue of the doctrine of federal paramourcy.