

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*

Association, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; **discussed**: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; **referred to**: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Sun Indalex Finance, LLC v. United Steelworkers*, 2013 SCC 6, [2013] 1 S.C.R. 271; *Garland v. Consumers' Gas Co.*, 2004 SCC 25, [2004] 1 S.C.R. 629; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Bank of Montreal v. Marcotte*, 2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, 2011 SCC 60, [2011] 3 S.C.R. 635; *Clarke v. Clarke*, [1990] 2 S.C.R. 795; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Deloitte Haskins and Sells Ltd. v. Workers' Compensation Board*, [1985] 1 S.C.R. 785; *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379; *R. v. Fitzgibbon*, [1990] 1 S.C.R. 1005; *Schreyer v. Schreyer*, 2011 SCC 35, [2011] 2 S.C.R. 605; *Industrial Acceptance Corp. v. Lalonde*, [1952] 2 S.C.R. 109; *Vachon v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 S.C.R. 417; *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Thomson v. Alberta (Transportation and Safety Board)*, 2003 ABCA 256, 232 D.L.R. (4th) 237; *Newfoundland and Labrador v. AbitibiBowater Inc.*, 2012 SCC 67, [2012] 3 S.C.R. 443; *Ontario (Minister of Finance) v. Clarke*, 2013 ONSC 1920, 115 O.R. (3d) 33; *R. v. White*, [1999] 2 S.C.R. 417; *407 ETR Concession Co. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, 2015 SCC 52, [2015] 3 S.C.R. 397; *Gorguis v. Saskatchewan Government Insurance*, 2011 SKQB

Owners and Pilots Association, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; **arrêts analysés** : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; **arrêts mentionnés** : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, [2013] 1 R.C.S. 271; *Garland c. Consumers' Gas Co.*, 2004 CSC 25, [2004] 1 R.C.S. 629; *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635; *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Deloitte Haskins and Sells Ltd. c. Workers' Compensation Board*, [1985] 1 R.C.S. 785; *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *R. c. Fitzgibbon*, [1990] 1 R.C.S. 1005; *Schreyer c. Schreyer*, 2011 CSC 35, [2011] 2 R.C.S. 605; *Industrial Acceptance Corp. c. Lalonde*, [1952] 2 R.C.S. 109; *Vachon c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 417; *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Thomson c. Alberta (Transportation and Safety Board)*, 2003 ABCA 256, 232 D.L.R. (4th) 237; *Terre-Neuve-et-Labrador c. AbitibiBowater Inc.*, 2012 CSC 67, [2012] 3 R.C.S. 443; *Ontario (Minister of Finance) c. Clarke*, 2013 ONSC 1920, 115 O.R. (3d) 33; *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417;

132, 372 Sask. R. 152, rev'd 2013 SKCA 32, 414 Sask. R. 5; *Buchanan v. Superline Fuels Inc.*, 2007 NSCA 68, 255 N.S.R. (2d) 286; *Miller, Re* (2001), 27 C.B.R. (4th) 107; *Lucar, Re* (2001), 32 C.B.R. (4th) 270; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3.

By Côté J.

Discussed: *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; **referred to:** *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *NIL/TU, O Child and Family Services Society v. B.C. Government and Service Employees' Union*, 2010 SCC 45, [2010] 2 S.C.R. 696; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, 2011 SCC 60, [2011] 3 S.C.R. 635; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121; *Canada (Superintendent of Bankruptcy) v. 407 ETR Concession Company Ltd.*, 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161; *Sun Indalex Finance, LLC v. United Steelworkers*, 2013 SCC 6, [2013] 1 S.C.R. 271.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities, R.S.Q., c. P-41.1.
Aeronautics Act, R.S.C. 1985, c. A-2.
Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, ss. 69.3, 69.4, 72(1), 121(1), 136, 137(1), 139, 140.1, 141, 172, 178.

407 ETR Concession Co. c. Canada (Surintendant des faillites), 2015 CSC 52, [2015] 3 R.C.S. 397; *Gorguis c. Saskatchewan Government Insurance*, 2011 SKQB 132, 372 Sask. R. 152, inf. par 2013 SKCA 32, 414 Sask. R. 5; *Buchanan c. Superline Fuels Inc.*, 2007 NSCA 68, 255 N.S.R. (2d) 286; *Miller, Re* (2001), 27 C.B.R. (4th) 107; *Lucar, Re* (2001), 32 C.B.R. (4th) 270; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3.

Citée par la juge Côté

Arrêts analysés : *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; **arrêts mentionnés :** *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *NIL/TU, O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees' Union*, 2010 CSC 45, [2010] 2 R.C.S. 696; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *Canada (Superintendent of Bankruptcy) c. 407 ETR Concession Company Ltd.*, 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161; *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, [2013] 1 R.C.S. 271.

Lois et règlements cités

Legal Profession Act, S.B.C. 1987, c. 25, art. 1 « practice of law ».
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92.
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. 1985, c. A-2.
Loi sur l'examen de l'endettement agricole, L.R.C. 1985, c. 25 (2^e suppl.).

Companies' Creditors Arrangement Act, R.S.C. 1985, c. C-36.
Constitution Act, 1867, ss. 91, 92.
Family Farm Protection Act, C.C.S.M., c. F15.
Farm Debt Review Act, R.S.C. 1985, c. 25 (2nd Supp.).
Immigration Act, R.S.C. 1985, c. I-2, ss. 30, 69(1).
Legal Profession Act, S.B.C. 1987, c. 25, s. 1 “practice of law”.
Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6.
Motor Vehicle Accident Claims Act, R.S.A. 2000, c. M-22, s. 5(1), (2), (7).
Personal Property Security Act, R.S.O. 1990, c. P.10.
Tobacco Act, S.C. 1997, c. 13.
Tobacco Control Act, S.S. 2001, c. T-14.1.
Traffic Safety Act, R.S.A. 2000, c. T-6, ss. 54, 102, 103.

Authors Cited

Alberta. Legislative Assembly. *Alberta Hansard*, 3rd Sess., 24th Leg., April 12, 1999, p. 927.
Black's Law Dictionary, 10th ed. by Bryan A. Garner, ed. St. Paul, Minn.: Thomson Reuters, 2014, “enforce”, “release”.
Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2014.
Canada. Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation. *Bankruptcy and Insolvency: Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation*. Ottawa: Information Canada, 1970.
Colvin, Eric. “Constitutional Law — Paramountcy — Duplication and Express Contradiction — Multiple Access Ltd. v. McCutcheon” (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).
Hogg, Peter W. “Paramountcy and Tobacco” (2006), 34 *S.C.L.R.* (2d) 335.
Houlden, L. W., G. B. Morawetz and Janis Sarra. *Bankruptcy and Insolvency Law of Canada*, 4th ed. (rev.). Toronto: Carswell, 2013 (updated 2015, release 6).
Wood, Roderick J. *Bankruptcy and Insolvency Law*. Toronto: Irwin Law, 2009.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Berger, Watson and Slatter JJ.A.), 2014 ABCA 68, 91 Alta. L.R. (5th) 221, 569 A.R. 177, 370 D.L.R. (4th) 267, 9 C.B.R. (6th) 278, 64 M.V.R.

Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, c. I-2, art. 30, 69(1).
Loi sur la faillite et l'insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 69.3, 69.4, 72(1), 121(1), 136, 137(1), 139, 140.1, 141, 172, 178.
Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales, C.P.L.M., c. F15.
Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1.
Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, c. 6.
Loi sur le tabac, L.C. 1997, c. 13.
Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, L.R.C. 1985, c. C-36.
Loi sur les sûretés mobilières, L.R.O. 1990, c. P.10.
Motor Vehicle Accident Claims Act, R.S.A. 2000, c. M-22, art. 5(1), (2), (7).
Tobacco Control Act, S.S. 2001, c. T-14.1.
Traffic Safety Act, R.S.A. 2000, c. T-6, art. 54, 102, 103.

Doctrine et autres documents cités

Alberta. Legislative Assembly. *Alberta Hansard*, 3rd Sess., 24th Leg., April 12, 1999, p. 927.
Black's Law Dictionary, 10th ed. by Bryan A. Garner, ed., St. Paul (Minn.), Thomson Reuters, 2014, « enforce », « release ».
Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
Canada. Comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité. *Faillite et Insolvabilité : Rapport du comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité*, Ottawa, Information Canada, 1970.
Colvin, Eric. « Constitutional Law — Paramountcy — Duplication and Express Contradiction — Multiple Access Ltd. v. McCutcheon » (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).
Hogg, Peter W. « Paramountcy and Tobacco » (2006), 34 *S.C.L.R.* (2d) 335.
Houlden, L. W., G. B. Morawetz and Janis Sarra. *Bankruptcy and Insolvency Law of Canada*, 4th ed. (rev.), Toronto, Carswell, 2013 (updated 2015, release 6).
Wood, Roderick J. *Bankruptcy and Insolvency Law*, Toronto, Irwin Law, 2009.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Berger, Watson et Slatter), 2014 ABCA 68, 91 Alta. L.R. (5th) 221, 569 A.R. 177, 370 D.L.R. (4th) 267, 9 C.B.R. (6th) 278, 64

(6th) 82, [2014] 4 W.W.R. 272, [2014] A.J. No. 155 (QL), 2014 CarswellAlta 225 (WL Can.), affirming a decision of Moen J., 2012 ABQB 644, 73 Alta. L.R. (5th) 44, 550 A.R. 257, 39 M.V.R. (6th) 21, [2012] A.J. No. 1094 (QL), 2012 CarswellAlta 1757 (WL Can.). Appeal dismissed.

Lillian Riczu, for the appellant.

R. Jeremy Newton, for the respondent.

Josh Hunter and *Daniel Huffaker*, for the intervenor the Attorney General of Ontario.

Alain Gingras, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

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

Thomson Irvine, for the intervenor the Attorney General for Saskatchewan.

Peter Southey and *Michael Lema*, for the intervenor the Superintendent of Bankruptcy.

The judgment of Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. was delivered by

GASCON J. —

I. Overview

[1] In Canada, the federal and provincial levels of government must enact laws within the limits of their respective spheres of jurisdiction. The *Constitution Act, 1867* defines which matters fall within the exclusive legislative authority of each level. Still, even when acting within its own sphere, one level of government will sometimes affect matters within the other's sphere of jurisdiction. The resulting legislative overlap may, on occasion, lead to a conflict between otherwise valid federal and provincial laws. In this appeal, the Court must decide whether such a conflict exists, and if so, resolve it.

M.V.R. (6th) 82, [2014] 4 W.W.R. 272, [2014] A.J. No. 155 (QL), 2014 CarswellAlta 225 (WL Can.), qui a confirmé une décision de la juge Moen, 2012 ABQB 644, 73 Alta. L.R. (5th) 44, 550 A.R. 257, 39 M.V.R. (6th) 21, [2012] A.J. No. 1094 (QL), 2012 CarswellAlta 1757 (WL Can.). Pourvoi rejeté.

Lillian Riczu, pour l'appelant.

R. Jeremy Newton, pour l'intimé.

Josh Hunter et *Daniel Huffaker*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Alain Gingras, pour l'intervenante la procureure générale du Québec.

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

Thomson Irvine, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Peter Southey et *Michael Lema*, pour l'intervenant le Surintendant des faillites.

Version française du jugement des juges Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon rendu par

LE JUGE GASCON —

I. Aperçu

[1] Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent adopter des lois qui relèvent de leurs sphères de compétence respectives. La *Loi constitutionnelle de 1867* indique les matières qui relèvent de l'autorité législative exclusive de chaque ordre. Cependant, même lorsqu'il agit dans les limites de sa propre sphère de compétence, un ordre de gouvernement touche parfois à des matières relevant de la sphère de l'autre. Le chevauchement législatif en résultant peut, à l'occasion, entraîner un conflit entre des lois fédérales et provinciales par ailleurs valides. Dans le présent pourvoi, la Cour doit décider si un tel conflit existe et, dans l'affirmative, le résoudre.

[2] The alleged conflict in this case concerns, on the one hand, the federal *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“*BIA*”), and on the other hand, Alberta’s *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6 (“*TSA*”). It stems from a car accident caused by the respondent while he was uninsured, contrary to s. 54 of the *TSA*. The province of Alberta compensated the individual injured in the accident and sought to recover the amount of the compensation from the respondent. The latter, however, made an assignment in bankruptcy and was eventually discharged. The *BIA* governs bankruptcy and provides that, upon discharge, the respondent is released from all debts that are claims provable in bankruptcy. The *TSA* governs the activity of driving, including vehicle permits and driver’s licences, and allows the province to suspend the respondent’s licence and permits until he pays the amount of the compensation.

[3] As a result of his bankruptcy and subsequent discharge, the respondent 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. The respondent contested this suspension, arguing that the *TSA* conflicted with the *BIA*, in that it frustrated the purposes of bankruptcy. The province replied that there was no conflict since the *TSA* was regulatory in nature and did not purport to enforce a discharged debt. 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 the impugned provision of the *TSA* to be inoperative to the extent of the conflict. I agree with the outcome reached by the lower courts, and I would dismiss the appeal.

II. Facts

[4] The car accident caused by the respondent occurred in 1989. In 1996, the individual injured in the accident obtained judgment against the respondent in the amount of \$194,875. The Administrator appointed under the *Motor Vehicle Accident Claims*

[2] En l’espèce, le conflit allégué concerne, d’une part, le régime fédéral de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (« *LFI* »), et d’autre part, la *Traffic Safety Act* de l’Alberta, R.S.A. 2000, c. T-6 (« *TSA* »). Il découle d’un accident de la route causé par l’intimé alors qu’il n’était pas assuré comme l’exige l’art. 54 de la *TSA*. La province d’Alberta a indemnisé la personne blessée dans l’accident et a tenté de recouvrer l’indemnité auprès de l’intimé. Cependant, ce dernier a fait cession de ses biens et a par la suite été libéré. La *LFI* régit la faillite et précise qu’au moment de sa libération, l’intimé est libéré de toutes les dettes qui sont des réclamations prouvables en matière de faillite. La *TSA* régit la conduite d’un véhicule automobile, y compris les certificats d’immatriculation et les permis de conduire, et permet à la province de suspendre le permis de conduire et les certificats d’immatriculation de l’intimé jusqu’à ce qu’il paie le montant de l’indemnité.

[3] Par suite de sa faillite et de sa libération subséquente, l’intimé 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. L’intimé a contesté cette suspension et a plaidé que la *TSA* entravait la réalisation des objectifs de la faillite. En réponse, la province a nié l’existence d’un conflit puisque la *TSA* était de nature réglementaire et ne visait pas le recouvrement d’une dette ayant fait l’objet d’une libération. 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 la disposition contestée de la *TSA* inopérante dans la mesure du conflit. Je souscris à la conclusion tirée par les tribunaux d’instance inférieure et je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

II. Faits

[4] L’accident de la route causé par l’intimé s’est produit en 1989. En 1996, la personne blessée dans l’accident a obtenu contre l’intimé un jugement lui accordant la somme de 194 875 \$. L’administrateur nommé en vertu de la *Motor Vehicle Accident*

Act, R.S.A. 2000, c. M-22 (“*MVACA*”), indemnified the injured party for the amount of the judgment debt and was assigned the debt in accordance with the *MVACA*. Initially, the respondent made arrangements with the Administrator to pay the debt in instalments. Some years later, however, in January 2008, he made an assignment in bankruptcy. He listed the Administrator’s claim in his Statement of Affairs. It is not disputed that the judgment debt assigned to the Administrator was a claim provable in bankruptcy. It was, by far, the respondent’s most substantial debt and, in fact, the reason for his financial difficulties. At the time of the assignment, the outstanding amount due to the Administrator stood at \$195,823.

[5] In June 2011, the respondent obtained an absolute discharge, which no one opposed. In October of the same year, he received a letter from the Director, Driver Fitness and Monitoring, notifying him that, by application of s. 102(1) of the *TSA*, his operator’s licence and vehicle registration privileges would be suspended until payment of the outstanding amount of the judgment debt. Later, in November, his lawyer received another letter, this time from Motor Vehicle Accident Recoveries, advising the respondent that he “remains indebted for the judgment debt obtained against him . . . ‘until the judgment is satisfied or discharged, otherwise than by a discharge in bankruptcy’” (A.R., at p. 49). The letter proposed that new payment arrangements be made, failing which the suspension of his driving privileges would continue.

[6] Given this situation, in March 2012, the respondent sought an order from the Court of Queen’s Bench to stay the suspension of his driving privileges. He claimed that he had been discharged in bankruptcy and that s. 178 of the *BIA* precluded the Administrator from enforcing the judgment debt.

Claims Act, R.S.A. 2000, c. M-22 (« *MVACA* »), a indemnisé la personne blessée du montant de la créance judiciaire et s’est vu céder la créance conformément à la *MVACA*. Au départ, l’intimé a pris avec l’administrateur des dispositions en vue de rembourser la dette par versements échelonnés. Quelques années plus tard toutefois, en janvier 2008, il a fait cession de ses biens. Il a inscrit la réclamation de l’administrateur dans son bilan. Nul ne conteste que la créance judiciaire cédée à l’administrateur constituait une réclamation prouvable en matière de faillite. Il s’agissait, de loin, de la plus grosse dette de l’intimé et elle était, en fait, à l’origine de ses déboires financiers. Au moment de la cession, la somme due à l’administrateur s’élevait à 195 823 \$.

[5] En juin 2011, l’intimé a obtenu une libération absolue, à laquelle personne ne s’est opposé. En octobre de la même année, il a reçu du directeur du service de la surveillance et de l’aptitude des conducteurs une lettre l’avisant que, par application du par. 102(1) de la *TSA*, son permis de conduire et ses certificats d’immatriculation de véhicule seraient suspendus jusqu’au paiement de la somme due au titre de la créance judiciaire. Plus tard, en novembre, son avocat a reçu une autre lettre, cette fois du service des recouvrements relatifs aux accidents d’automobile, informant l’intimé qu’il [TRADUCTION] « demeure débiteur de la somme due en vertu du jugement obtenu contre lui [. . .] “tant qu’[il] n’a pas satisfait au jugement et qu’[il] ne s’est pas libéré[r] de l’obligation autrement que par une libération de faillite” » (d.a., p. 49). La lettre lui proposait de prendre de nouvelles dispositions en vue du paiement, à défaut de quoi la suspension de ses droits de conducteur serait maintenue.

[6] Devant cette situation, en mars 2012, l’intimé a demandé à la Cour du Banc de la Reine de surseoir à la suspension de ses droits de conducteur. Il a fait valoir qu’il avait été libéré de faillite et que l’art. 178 de la *LFI* empêchait l’administrateur de le contraindre à payer la dette constatée par jugement.

III. Judicial History

A. *Alberta Court of Queen's Bench, 2012 ABQB 644, 73 Alta. L.R. (5th) 44*

[7] Moen J. first found that, as a result of the discharge, there was no longer a liability on the basis of which the judgment could be enforced (para. 21). In her view, the question at issue was whether the discharge precluded the province from suspending the respondent's driving privileges because of the unpaid judgment debt. This entailed looking at the operation of the *TSA* and the *BIA* and determining whether the relevant provisions were in conflict, making the doctrine of paramountcy applicable. According to Moen J., an "operational conflict" could arise in two situations, namely where (1) "compliance with both acts is rendered inconsistent or impossible by directly conflicting with an express provision of the *BIA*" or (2) "the *TSA* has the intent and/or effect of interfering with the provisions of the *BIA* or its fundamental objectives" (para. 30).

[8] Moen J. emphasized the rehabilitative purpose of the *BIA* (para. 31). She described the purpose of the *TSA* as being the "protection of public safety via the regulation of traffic and motor vehicles" (para. 33), and the purpose of s. 102 of the *TSA* as "preventing 'irresponsible drivers from having the continued privilege of driving . . . without being made to account for the normal consequences of their vast irresponsibilities'" (para. 34). She distinguished situations in which the purpose of licence suspension is the collection of a debt from those in which it is the regulation of conduct (paras. 37-42). She concluded that the sole purpose of s. 102 is the collection of an unpaid judgment debt. In her view, the provision had nothing to do with the regulation of the respondent's misconduct (para. 43). She thus held that the province's actions were not disciplinary, but rather "a method of debt collection, and a colourable attempt to circumvent the provisions of the *BIA*" (para. 45). This "improper purpose" of the *TSA* created an "operational conflict" with the *BIA* (para. 45). She therefore stayed both the enforcement of the judgment debt and the suspension of the respondent's driving privileges (para. 49), and

III. Historique judiciaire

A. *Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, 2012 ABQB 644, 73 Alta. L.R. (5th) 44*

[7] La juge Moen a d'abord conclu que, par l'effet de la libération, il n'y avait plus de créance servant de fondement à l'exécution du jugement (par. 21). À son avis, il s'agissait de savoir si la libération empêchait la province de suspendre les droits de conducteur de l'intimé en raison du non-paiement de la dette constatée par jugement. Elle devait donc examiner l'application de la *TSA* et de la *LFI* et déterminer si les dispositions pertinentes entraient en conflit, entraînant ainsi l'application de la doctrine de la prépondérance. Selon la juge Moen, il pouvait exister un [TRADUCTION] « conflit d'application » dans les deux situations suivantes, à savoir lorsque (1) « le respect des deux lois devient incohérent ou impossible en raison d'un conflit direct avec une disposition expresse de la *LFI* », ou lorsque (2) « la *TSA* vise à faire obstacle, ou fait obstacle, à l'application des dispositions de la *LFI* ou à la réalisation de ses objectifs fondamentaux » (par. 30).

[8] La juge Moen a mis l'accent sur l'objet de la réhabilitation que favorise la *LFI* (par. 31). Elle a décrit l'objet de la *TSA* comme étant la [TRADUCTION] « protection de la sécurité publique par la réglementation de la circulation et des véhicules automobiles » (par. 33), et l'objet de l'art. 102 de la *TSA* comme étant d'« empêcher "les conducteurs irresponsables de continuer de bénéficier du droit de conduire [. . .] sans avoir à subir les conséquences normales de leur grande irresponsabilité" » (par. 34). Elle a établi une distinction entre les situations où l'objet de la suspension de permis est le recouvrement d'une créance et celles où elle vise la réglementation d'une conduite (par. 37-42). Elle a conclu que le seul objet de l'art. 102 était le recouvrement d'une créance judiciaire. À son avis, la disposition n'a rien à voir avec la réglementation de l'inconduite de l'intimé (par. 43). Elle a donc estimé que les mesures prises par la province n'étaient pas de nature disciplinaire et constituaient plutôt « un mode de recouvrement de créances et une tentative déguisée de contourner les dispositions de la *LFI* » (par. 45). Cet « objet illégitime » de la *TSA* faisait naître un « conflit d'application » avec la *LFI*

she declared the *TSA* ineffective to the extent of the conflict with the *BIA* (para. 48).

B. *Alberta Court of Appeal, 2014 ABCA 68, 91 Alta. L.R. (5th) 221*

[9] Writing for a unanimous court, Slatter J.A. described the two types of conflict that trigger the application of the doctrine of paramountcy as follows: (1) “it is impossible to comply with both the provincial and the federal legislation”, or (2) “even though it is technically possible to comply with both, the application of the provincial statute can fairly be said to frustrate Parliament’s legislative purpose” (para. 10). He concluded that because the respondent could comply with both laws by not driving, there was no conflict under the first branch of the test (para. 10).

[10] Turning to the second branch, Slatter J.A. described the two purposes of the *BIA* as being, first, equal distribution, and second, rehabilitation. He observed that s. 178 lists the debts that are not discharged by bankruptcy, none of which corresponds to judgment debts for damages resulting from motor vehicle accidents (paras. 13-15). According to him, while discharge from bankruptcy does not extinguish debts, nonetheless, “[w]hatever conceptual distinction there may be, it is somewhat artificial in the present context”, as creditors cease to be able to enforce the discharged debts (para. 19). Slatter J.A. rejected the province’s argument that driving privileges can be used as fresh consideration to revive a discharged debt; such consideration is not genuine and it is inconsistent with the policy of the *BIA* (paras. 20-21). Rejecting another of the province’s arguments, he held that it is irrelevant that driving privileges do not constitute property of the bankrupt. The province cannot withhold privileges arbitrarily in a way that frustrates the purposes of the *BIA* (paras. 23-24).

(par. 45). Elle a donc sursis au recouvrement de la créance judiciaire et à la suspension des droits de conducteur de l’intimé (par. 49), et elle a déclaré la *TSA* inopérante dans la mesure du conflit avec la *LFI* (par. 48).

B. *Cour d’appel de l’Alberta, 2014 ABCA 68, 91 Alta. L.R. (5th) 221*

[9] S’exprimant au nom d’une cour unanime, le juge Slatter a décrit comme suit les deux types de conflit qui entraînent l’application de la doctrine de la prépondérance : (1) [TRADUCTION] « il est impossible de se conformer à la fois à la loi provinciale et à la loi fédérale », ou (2) « bien qu’il soit techniquement possible de se conformer aux deux lois, on peut à juste titre affirmer que l’application de la loi provinciale entrave la réalisation de l’objectif législatif du Parlement » (par. 10). Il a conclu que, parce que l’intimé pouvait se conformer aux deux lois en s’abstenant de conduire, il n’existait aucun conflit selon le premier volet de l’analyse (par. 10).

[10] Quant au second volet, le juge Slatter a décrit les deux objets de la *LFI* comme étant, premièrement, la répartition équitable, et deuxièmement, la réhabilitation. Il a fait remarquer que l’art. 178 énumère les dettes dont le failli n’est pas libéré à l’issue de la faillite, et qu’aucune de ces dettes ne correspond à une dette constatée par jugement pour des dommages résultant d’un accident d’automobile (par. 13-15). Selon lui, si la libération du failli n’éteint pas les dettes, il reste que [TRADUCTION] « [q]uelle que soit la distinction conceptuelle que l’on puisse faire, elle est plutôt artificielle dans le présent contexte » puisque les créanciers ne sont plus en mesure de contraindre le failli à rembourser les dettes dont il a été libéré (par. 19). Le juge Slatter a rejeté l’argument de la province voulant que les droits de conducteur puissent servir de nouvelle contrepartie d’un contrat qui fait renaître une dette dont le failli a été libéré; une telle contrepartie n’est ni véritable ni compatible avec les principes qui sous-tendent la *LFI* (par. 20-21). Rejetant un autre des arguments de la province, il a estimé qu’il importe peu que les droits de conducteur ne constituent pas des biens du failli. La province ne peut retirer arbitrairement des droits de manière à entraver la réalisation des objets de la *LFI* (par. 23-24).

[11] Slatter J.A. observed that s. 102 of the *TSA* specifically provides that it operates notwithstanding a discharge in bankruptcy. In his view, this is a “*prima facie* signal of a potential operational conflict” (para. 39). Although s. 102 is not coercive and the respondent could choose not to drive, Slatter J.A. concluded that it nonetheless frustrates the purposes of the *BIA*. One of these purposes is that the discharged bankrupt “will not have to make any such ‘choices’” and will be “free to make independent and unencumbered personal and economic decisions going forward” (para. 43). Because s. 102 is focused on debt collection and is not connected to traffic safety considerations (paras. 40 and 45-47), it interferes with a driver’s ability to make a fresh start (paras. 48-49). Slatter J.A. also concluded that s. 102 disrupts fair and equal distribution to creditors because it permits the province to collect amounts in addition to the dividend ordinarily distributed to creditors (para. 50). He held that s. 102 frustrates both purposes of the *BIA* and that the words “otherwise than by a discharge in bankruptcy” are in “operational conflict” with the *BIA* (para. 54).

IV. Issue

[12] The Chief Justice formulated the following constitutional question:

Is s. 102(2) of the Alberta *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, constitutionally inoperative by reason of the doctrine of federal paramountcy?

Although the constitutional question, as formulated, refers only to s. 102(2), the proceedings below and the parties’ submissions concern the section in its entirety. Accordingly, I will examine all of the relevant aspects of s. 102.

V. Analysis

[13] Various government actors have been involved in this dispute. Unless otherwise specified,

[11] Le juge Slatter a fait observer que l’art. 102 de la *TSA* prévoit expressément qu’il s’applique nonobstant une libération de faillite. À son avis, il s’agit là d’un [TRADUCTION] « indice de l’existence potentielle d’un conflit d’application » (par. 39). Bien que l’art. 102 ne soit pas coercitif et que l’intimé puisse choisir de ne pas conduire, le juge Slatter a conclu qu’il n’en entrave pas moins la réalisation des objets de la *LFI*. L’un de ces objets consiste à faire en sorte que le failli libéré « n’ait pas à faire de tels “choix” » et puisse « aller de l’avant en étant libre de prendre des décisions économiques et personnelles indépendantes et sans entrave » (par. 43). Parce que l’art. 102 vise principalement le recouvrement de dettes et n’est aucunement lié à des considérations en matière de sécurité routière (par. 40 et 45-47), il empêche le conducteur de repartir à neuf (par. 48-49). Le juge Slatter a également conclu que l’art. 102 perturbe la répartition juste et équitable des biens entre les créanciers parce qu’il permet à la province de recouvrer des sommes en plus des dividendes habituellement versés aux créanciers (par. 50). Il a estimé que l’art. 102 entrave la réalisation des deux objets de la *LFI* et que les mots « autrement que par une libération de faillite » donnent lieu à un « conflit d’application » avec la *LFI* (par. 54).

IV. Question en litige

[12] La Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante :

Le paragraphe 102(2) de la *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, de l’Alberta est-il inopérant du point de vue constitutionnel en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale?

Bien que la question constitutionnelle, telle qu’elle a été formulée, ne vise que le par. 102(2), les instances inférieures et les observations des parties concernent l’article en entier. J’examinerai donc tous les aspects pertinents de l’art. 102.

V. Analyse

[13] Divers acteurs gouvernementaux ont pris part au présent différend. Sauf indication contraire,

I will refer to the province of Alberta as encompassing these different actors. I will first review the principles applicable to the doctrine of federal paramountcy and then apply them to the facts of this appeal.

A. *The Doctrine of Federal Paramountcy*

[14] Each level of government — Parliament, on the one hand, and the provincial legislatures, on the other — has exclusive authority to enact legislation with respect to certain subject matters. Sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* assign each power to the level of government best suited to exercise it: *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 (“*Secession Reference*”), at para. 58. Broad powers were given to the provincial legislatures with respect to local matters, in recognition of regional diversity, while powers relating to matters of national importance were given to Parliament, to ensure unity: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 22.

[15] Legislative powers are exclusive, and one government is not subordinate to the other: *Secession Reference*, at para. 58, citing *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935 (P.C.), at p. 942. However, the legislative matrix is not as clearly defined as ss. 91 and 92 might suggest. It is often impossible for one level of government to legislate effectively within its jurisdiction without affecting matters that are within the other level’s jurisdiction: *Western Bank*, at para. 29; H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at p. 465. Furthermore, it is often impossible to make a statute fall squarely within a single head of power: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at pp. 180-81. This leads to overlap in the exercise of provincial and federal powers. The tendency has been to allow these overlaps to occur as long as each level of government properly pursues objectives that fall within its jurisdiction: *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at para. 57; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, at para. 62; *Western Bank*, at paras. 37 and 42. This tendency reflects the

je désignerai la province d’Alberta comme englobant ces divers acteurs. Je vais d’abord examiner les principes applicables à la doctrine de la prépondérance fédérale, pour ensuite les appliquer aux faits du présent pourvoi.

A. *La doctrine de la prépondérance fédérale*

[14] Chaque ordre de gouvernement — le Parlement, d’une part, et les assemblées législatives provinciales, d’autre part — a le pouvoir exclusif d’adopter des lois relatives à certaines matières. Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confèrent le pouvoir afférent à chaque matière à l’ordre de gouvernement le mieux placé pour l’exercer : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 (« *Renvoi relatif à la sécession* »), par. 58. De larges pouvoirs ont été conférés aux assemblées législatives provinciales quant aux matières d’intérêt local, pour tenir compte de la diversité régionale, tandis que les pouvoirs relatifs aux matières d’intérêt national ont été conférés au Parlement, pour assurer l’unité : *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 22.

[15] Les pouvoirs législatifs sont exclusifs, et aucun ordre de gouvernement n’est en état de subordination par rapport à l’autre : *Renvoi relatif à la sécession*, par. 58, citant *Re the Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935 (C.P.), p. 942. Cependant, la trame législative n’est pas aussi clairement définie que les art. 91 et 92 peuvent le laisser croire. Il est 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 : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 29; H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6^e éd. 2014), p. 465. Il est en outre souvent impossible de classer une loi comme relevant complètement d’un seul chef de compétence : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 180-181. Cela entraîne des chevauchements dans l’exercice des pouvoirs provinciaux et fédéraux. Ces chevauchements sont généralement permis dans la mesure où chaque ordre de gouvernement vise à bon droit des objectifs qui relèvent de sa compétence : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 57; *Canada (Procureur*

theory of co-operative federalism: *Western Bank*, at para. 24; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 162.

[16] That said, there comes a point where legislative overlap jeopardizes the balance between unity and diversity. In certain circumstances, the powers of one level of government must be protected against intrusions, even incidental ones, by the other level: *Western Bank*, at para. 32. To protect against such intrusions, the Court has developed various constitutional doctrines. For the purposes of this appeal, I need only refer to one: the doctrine of federal paramountcy. This doctrine “recognizes that where laws of the federal and provincial levels come into conflict, there must be a rule to resolve the impasse”: *Western Bank*, at para. 32. 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”, the federal law prevails: *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53, at para. 65, quoting *Western Bank*, at para. 69; see also *Marine Services*, at paras. 66–68; *Multiple Access*, at p. 168. The question thus becomes how to determine whether such a conflict exists.

[17] First and foremost, it is necessary to ensure that the overlapping federal and provincial laws are independently valid: *Western Bank*, at para. 76; *Husky Oil*, at para. 87. This means determining the pith and substance of the impugned provisions by looking at their purpose and effect: *Western Bank*, at para. 27; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, at para. 16. Once a provision’s true purpose is identified, its validity will depend on whether it falls within the powers of the enacting government: *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 24. If the legislation of one level of government is invalid, no conflict can ever arise, which puts an end to the inquiry. If both laws are independently

général) c. PHS Community Services Society, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, par. 62; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 37 et 42. Cette tendance est l’expression de la théorie du fédéralisme coopératif : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 24; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 162.

[16] Cela dit, il vient un moment où le chevauchement législatif met en péril l’équilibre entre l’unité et la diversité. Dans certaines circonstances, les compétences d’un ordre de gouvernement doivent être protégées contre les empiètements, même accessoires, de l’autre ordre de gouvernement : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 32. Pour assurer cette protection, la Cour a élaboré diverses doctrines constitutionnelles. Pour les besoins du pourvoi, je n’ai à traiter que d’une seule de ces doctrines, soit celle de la prépondérance fédérale. Cette doctrine « reconnaît que dans la mesure où les lois fédérales et provinciales entrent en conflit, une règle doit permettre de mettre fin à l’impasse » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 32. 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 », la loi fédérale doit prévaloir : *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 65, citant *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 69; voir aussi *Marine Services*, par. 66–68; *Multiple Access*, p. 168. La question devient donc de savoir comment déterminer si un tel conflit existe.

[17] Il faut d’abord et avant tout s’assurer que les lois fédérale et provinciale qui se chevauchent sont valides indépendamment l’une de l’autre : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 76; *Husky Oil*, par. 87. Cela signifie qu’il faut déterminer le caractère véritable des dispositions contestées en examinant leur but et leur effet : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 27; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, par. 16. Une fois que l’on aura déterminé l’objet véritable de la disposition, sa validité dépendra de la question de savoir si elle relève de la compétence du gouvernement qui l’a adoptée : *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 24. Si la loi adoptée par un ordre

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.

[20] In her concurring reasons, my colleague Côté J. formulates this first branch of the test as impossibility of dual compliance as a result of or caused by “an express conflict” (paras. 93 and 122). She cites in support (paras. 102-3) this Court’s use of the terms “express contradiction” in *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241, at para. 34, and *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, at para. 17, as well as the use by Bastarache J. of the terms “express or ‘operational conflict’” in *Western Bank* (para. 126) and *Lafarge* (para. 113). She insists that under this first branch, the express conflict or express contradiction must be found merely on the basis of the “actual words” of the provisions at issue (paras. 105 and 108) and their “literal” sense or requirement (para. 97). She considers that prior cases in which this Court found that an operational conflict existed either mischaracterized the test (at paras. 116-17, she cites *Lafarge*) or conflated it with the second branch pertaining to frustration of purpose (at paras. 115 and 118, she cites *Husky Oil* and *M & D Farm*).

[21] I respectfully disagree with these propositions and with my colleague’s assessment of this Court’s past cases on the first branch of the paramountcy test. I would not characterize these as being “not helpful authority” (para. 118) and as having “confused” the two branches (para. 114). Rather, in my view, this Court’s decisions on operational conflict have been coherent and consistent since *Multiple Access*.

[22] First, the expression “express contradiction” used in those cases originated in *Multiple Access*. Dickson J. initially used it — at p. 187, in discussing prior decisions of the Court — to describe the test that he ultimately formulated, in the above-quoted passage, as that of “actual conflict in operation” or operational conflict (p. 191). An express contradiction is nothing more than a clear, direct or definite conflict in operation, as opposed to an indirect or

[20] Dans ses motifs concordants, ma collègue la juge Côté formule ainsi ce premier volet de l’analyse : l’impossibilité de se conformer aux deux lois en conséquence ou en raison « d’un conflit exprès » (par. 93 et 122). Elle cite à l’appui (par. 102-103) la mention que fait notre Cour de l’expression « conflit explicite » dans l’arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 34, et *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, par. 17, ainsi que l’emploi, par le juge Bastarache, des mots « conflit explicite ou “d’application” » dans *Banque canadienne de l’Ouest* (par. 126) et *Lafarge* (par. 113). Elle insiste pour dire qu’il faut, dans ce premier volet de l’analyse, conclure à l’existence d’un conflit explicite ou d’une contradiction explicite fondés sur le « libellé » des dispositions en cause (par. 105 et 108) et sur le sens « littéral » ou sur l’exigence « littérale » de ces dispositions (par. 97). Elle estime que dans les décisions antérieures dans lesquelles elle a conclu à l’existence d’un conflit d’application, notre Cour a mal qualifié le critère (par. 116-117, elle cite *Lafarge*) ou l’a confondu avec le second volet relatif à l’entrave à la réalisation de l’objet fédéral (par. 115 et 118, elle cite *Husky Oil* et *M & D Farm*).

[21] Avec égards, je suis en désaccord avec ces propositions ainsi qu’avec l’analyse que fait ma collègue des décisions antérieures de notre Cour portant sur le premier volet de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance. Je ne dirais d’aucune de ces décisions qu’il « ne constitue pas un précédent utile » (par. 118) ou que la Cour y a « confondu » les deux volets (par. 114). J’estime plutôt que depuis l’arrêt *Multiple Access*, les décisions de la Cour relatives au conflit d’application sont cohérentes et unificatrices.

[22] Premièrement, l’expression « conflit explicite » employée dans ces décisions provient de l’arrêt *Multiple Access*. Le juge Dickson l’a d’abord employée — à la p. 187, où il examinait des décisions antérieures de la Cour — pour décrire le critère d’analyse qu’il a finalement formulé comme suit dans le passage cité ci-dessus : le « conflit véritable » ou conflit d’application (p. 191). Un conflit explicite n’est rien de plus qu’un conflit d’application clair,

imprecise one. It is not an additional condition for a finding of actual conflict in operation.

[23] Second, I find no indication in the Court's decisions pertaining to this first branch that the assessment of an actual conflict in operation is limited to the actual words or to the literal meaning of the words of the provisions at issue; quite the contrary. In its recent decision in *Marine Services* for instance, in assessing whether there was an actual conflict in operation under the first branch (paras. 71-83), the Court did not limit itself to a mere literal reading of the provisions at issue. Rather, it found that a proper reading of the provisions based on the modern approach to statutory interpretation (paras. 77-79) led to the conclusion that the provincial and federal laws could operate side by side without conflict (para. 76). With respect, my colleague misreads my remarks when she states that I support in this regard a broad interpretation of ambiguous federal statutes under this first branch (paras. 111-13). This is not so. *Marine Services* emphasizes that it is the proper meaning of the provision that remains central to the analysis, not merely its literal sense. As I explain below, the provisions at issue in this case are not ambiguous, and I do not give them a broad interpretation to find their ordinary and undisputed meaning. The harmonious interpretation referred to by my colleague is a rule of constitutional interpretation that applies to both branches of the paramountcy test, not merely the first one: *Saskatchewan (Attorney General) v. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 SCC 53, [2015] 3 S.C.R. 419, at para. 68. It has, however, no bearing on the actual conflict in operation that is, in my view, established here when both laws operate.

[24] Finally, I consider that in *Husky Oil* (para. 87) and *M & D Farm* (para. 40), Gonthier J. and Binnie J. respectively referred to the "actual conflict in operation" concept drawn from *Multiple Access* without confusing the two branches of the paramountcy test. As for the reasons of Binnie and LeBel JJ. in *Lafarge*, issued on the same day as *Western Bank* (in which they also penned the majority reasons), I find

direct ou précis, plutôt qu'un conflit indirect ou imprécis. Il ne s'agit pas d'une condition additionnelle pour conclure à l'existence d'un conflit véritable.

[23] Deuxièmement, je ne trouve rien dans les décisions de la Cour relatives à ce premier volet indiquant que l'examen d'un véritable conflit d'application doit se limiter au libellé ou au sens littéral des termes de la disposition en cause, bien au contraire. Dans l'arrêt récent *Marine Services* par exemple, en examinant s'il existait un véritable conflit d'application selon le premier volet de l'analyse (par. 71-83), la Cour ne s'est pas limitée à une lecture littérale de la disposition en cause. Elle a plutôt estimé que l'interprétation qu'il convient de donner aux dispositions suivant la méthode moderne d'interprétation des lois (par. 77-79) permettait de conclure que les lois provinciale et fédérale pouvaient coexister sans conflit (par. 76). Avec égards, ma collègue interprète mal mes remarques lorsqu'elle dit que je favorise à cet égard une interprétation large de lois fédérales ambiguës selon ce premier volet de l'analyse (par. 111-113). Ce n'est pas le cas. Dans *Marine Services*, la Cour souligne que l'analyse reste centrée sur le sens qu'il convient de donner à la disposition et non simplement sur son sens littéral. Comme je l'explique plus loin, les dispositions en cause ne sont pas ambiguës et je ne les interprète pas largement pour en cerner le sens ordinaire et incontesté. L'interprétation harmonieuse dont fait état ma collègue constitue une règle d'interprétation constitutionnelle qui s'applique aux deux volets de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance et non au premier volet seulement : *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419, par. 68. Cette règle d'interprétation n'a cependant aucune incidence sur le conflit véritable dont l'existence est, à mon avis, établie en l'espèce lorsque les deux lois s'appliquent.

[24] Enfin, j'estime que dans *Husky Oil* (par. 87) et *M & D Farm* (par. 40), les juges Gonthier et Binnie respectivement ont fait état de la notion de « conflit véritable » tirée de l'arrêt *Multiple Access* sans confondre les deux volets de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance. Quant aux motifs des juges LeBel et Binnie dans *Lafarge*, rendu le même jour que l'arrêt *Banque canadienne*

it hard to suggest that they misstated the test or conflated its two branches, which they in fact analyzed separately (the first at paras. 81-82 and the second at paras. 83-85). On operational conflict, their reference to an “impossibility of . . . simultaneous application” (*Lafarge*, at para. 77) echoed the similar comments made in *Western Bank* to the effect that the test amounts to assessing whether “the [two] laws can apply concurrently” (*Western Bank*, at para. 72): see also, on the concept of possible concurrent “application” of both laws, *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188, at para. 23.

[25] If there is no conflict under the first branch of the test, one may still be found under the second branch. In *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, the Court formulated what is now considered to be the second branch of the test. It framed the question as being “whether operation of the provincial Act is compatible with the federal legislative purpose” (p. 155). In other words, 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”: *Western Bank*, at para. 73.

[26] That said, the case law assists in identifying typical situations where overlapping legislation will not lead to a conflict. For instance, duplicative federal and provincial provisions will generally not conflict: *Bank of Montreal v. Marcotte*, 2014 SCC 55, [2014] 2 S.C.R. 725, at para. 80; *Western Bank*, at para. 72; *Multiple Access*, at p. 190; *Hall*, at p. 151. Nor will a conflict arise where a provincial law is more restrictive than a federal law: *Lemare Lake*, at para. 25; *Marine Services*, at paras. 76 and 84; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 (“COPA”), at paras. 67 and 74; *Western Bank*, at para. 103; *Rothmans*, at paras. 18 ff.; *Spraytech*, at para. 35; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 964. The application of a more

de l’Ouest (dont ils ont aussi rédigé les motifs des juges majoritaires), j’estime que l’on peut difficilement laisser entendre qu’ils ont mal formulé l’analyse ou qu’ils ont confondu ses deux volets, qu’ils ont du reste analysés séparément (le premier aux par. 81-82 et le second aux par. 83-85). Au sujet du conflit d’application, la mention qu’ils font d’une « impossibilité qu’elles [les lois fédérale et provinciale] s’appliquent simultanément » (*Lafarge*, par. 77) reprenait des observations semblables faites dans *Banque canadienne de l’Ouest* suivant lesquelles l’analyse revient à examiner si « les [deux] législations peuvent agir concurremment » (*Banque canadienne de l’Ouest*, par. 72) : voir également, au sujet de la notion de possibilité d’« application » concurrente des deux textes législatifs, *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 23.

[25] S’il n’y a aucun conflit selon le premier volet de l’analyse, il peut encore en exister un selon le second volet. Dans l’arrêt *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, la Cour a formulé ce qui est maintenant considéré comme le second volet de l’analyse. Elle a énoncé la question comme étant celle de savoir « si l’application de la loi provinciale est compatible avec l’objet de la loi fédérale » (p. 155). Autrement dit, 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 » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 73.

[26] Cela dit, la jurisprudence peut aider à reconnaître les situations typiques où un chevauchement de lois n’entraîne pas de conflit. Par exemple, les dispositions fédérales et provinciales qui se répètent n’entrent généralement pas en conflit : *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 80; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 72; *Multiple Access*, p. 190; *Hall*, p. 151. Il n’y a pas de conflit non plus lorsqu’une loi provinciale est plus restrictive que la loi fédérale : *Lemare Lake*, par. 25; *Marine Services*, par. 76 et 84; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« COPA »), par. 67 et 74; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 103; *Rothmans*, par. 18 et suiv.; *Spraytech*, par. 35; *Irwin Toy Ltd. c. Québec*

restrictive provincial law may, however, frustrate the federal purpose if the federal law, instead of being merely permissive, provides for a positive entitlement: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, 2011 SCC 60, [2011] 3 S.C.R. 635, at paras. 32-33 and 36; *Lafarge*, at paras. 84-85; *Mangat*, at para. 72; *Hall*, at p. 153. As will become evident from the discussion below, this appeal involves two laws that directly contradict each other, rather than a provincial law which does not fully contradict the federal one, but is only more restrictive than it: see *M & D Farm*; *Clarke v. Clarke*, [1990] 2 S.C.R. 795.

[27] Be it under the first or the second branch, the burden of proof rests on the party alleging the conflict. Discharging that burden is not an easy task, and the standard is always high. In keeping with cooperative federalism, the doctrine of paramountcy is applied with restraint. It is presumed that Parliament intends its laws to co-exist with provincial laws. Absent a genuine inconsistency, courts will favour an interpretation of the federal legislation that allows the concurrent operation of both laws: *Western Bank*, at paras. 74-75, citing *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307 (“*Law Society of B.C.*”), at p. 356; see also *Rothmans*, at para. 21; *O’Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804, at pp. 811 and 820. Conflict must be defined narrowly, so that each level of government may act as freely as possible within its respective sphere of authority: *Husky Oil*, at para. 162, per Iacobucci J. (dissenting, but not on this particular point), referring to *Deloitte Haskins and Sells Ltd. v. Workers’ Compensation Board*, [1985] 1 S.C.R. 785, at pp. 807-8, per Wilson J.

[28] This is not to say, however, that courts must refrain from applying the doctrine where the two laws are genuinely inconsistent. In the assessment of such inconsistency for the purposes of paramountcy, a provincial intention to interfere with the federal jurisdiction is neither necessary nor sufficient. In fact, an intention to intrude may call into question the independent validity of the provincial

(*Procureur général*), [1989] 1 R.C.S. 927, p. 964. L’application d’une loi provinciale plus restrictive peut toutefois entraver la réalisation de l’objet fédéral si la loi fédérale, plutôt que d’être simplement permissive, confère un droit positif : *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635, par. 32-33 et 36; *Lafarge*, par. 84-85; *Mangat*, par. 72; *Hall*, p. 153. Comme le fera ressortir l’analyse qui suit, le présent pourvoi concerne deux lois directement contradictoires, plutôt qu’une loi provinciale simplement plus restrictive que la loi fédérale et qui ne la contredit pas véritablement : voir *M & D Farm*; *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795.

[27] Que ce soit selon le premier ou le second volet de l’analyse, le fardeau de la preuve incombe à la personne qui allègue l’existence du conflit. Il n’est pas facile de s’acquitter de ce fardeau, et le seuil requis est toujours élevé. Conformément à la théorie du fédéralisme coopératif, la doctrine de la prépondérance est appliquée avec retenue. On présume que le Parlement a voulu que ses lois coexistent avec les lois provinciales. En l’absence d’une incompatibilité véritable, les tribunaux favorisent une interprétation de la loi fédérale permettant une application concurrente des deux lois : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 74-75, citant *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307 (« *Law Society of B.C.* »), p. 356; voir également *Rothmans*, par. 21; *O’Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804, p. 811 et 820. Il faut restreindre la définition du terme « conflit » pour que chaque ordre de gouvernement puisse agir le plus librement possible dans sa propre sphère de compétence : *Husky Oil*, par. 162, le juge Iacobucci (dissident, mais non sur ce point précis), se référant à *Deloitte Haskins and Sells Ltd. c. Workers’ Compensation Board*, [1985] 1 R.C.S. 785, p. 807-808, la juge Wilson.

[28] Cela ne veut pas dire toutefois que les tribunaux doivent s’abstenir d’appliquer la doctrine lorsque les deux lois sont véritablement incompatibles. Dans l’évaluation de cette incompatibilité pour les besoins de la doctrine de la prépondérance, il n’est ni nécessaire ni suffisant que la province ait eu l’intention d’empiéter sur la compétence fédérale. En fait, l’intention d’empiéter peut mettre en

law: *Husky Oil*, at paras. 44-45. The focus of the paramouncy analysis is instead on the effect of the provincial law, rather than its purpose:

... there need not be any provincial intention to intrude into the exclusive federal sphere of bankruptcy . . . in order to render the provincial law inapplicable. It is sufficient that the effect of provincial legislation is to do so. [Emphasis added.]

(*Husky Oil*, at para. 39)

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: *Husky Oil*, at para. 39.

[29] In sum, if the operation of the provincial law has the effect of making it impossible to comply with the federal law, or if it is technically possible to comply with both laws, but the operation of the provincial law still has the effect of frustrating Parliament's purpose, there is a conflict. Such a conflict results in the provincial law being inoperative, but only to the extent of the conflict with the federal law: *Western Bank*, at para. 69; *Rothmans*, at para. 11; *Mangat*, at para. 74. In practice, this means that the provincial law remains valid, but will be read down so as to not conflict with the federal law, though only for as long as the conflict exists: *Husky Oil*, at para. 81; E. Colvin, "Constitutional Law — Paramouncy — Duplication and Express Contradiction — Multiple Access Ltd. v. McCutcheon" (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347, at p. 348.

[30] I now turn to the application of the doctrine to the facts of this appeal.

B. Application

(1) The Legislative Schemes at Issue

[31] The first step of the analysis is to ensure that the impugned federal and provincial provisions are independently valid. Early in the proceedings, the

doute la validité de la loi provinciale considérée indépendamment de la loi fédérale : *Husky Oil*, par. 44-45. L'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance doit être axée non pas sur l'objet de la loi provinciale, mais sur son effet :

... pour que la loi provinciale soit inapplicable, il n'est pas nécessaire que la province ait eu l'intention d'empiéter sur la compétence fédérale exclusive en matière de faillite [. . .] Il suffit que la loi provinciale ait cet effet. [Je souligne.]

(*Husky Oil*, par. 39)

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 : *Husky Oil*, par. 39.

[29] En somme, si l'application de la loi provinciale a pour effet de rendre impossible le respect de la loi fédérale, ou s'il est techniquement possible de respecter les deux lois, mais que l'application de la loi provinciale a quand même pour effet d'entraver la réalisation de l'objectif du Parlement, il y a conflit. Un tel conflit rend inopérante la loi provinciale, mais seulement dans la mesure du conflit avec la loi fédérale : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 69; *Rothmans*, par. 11; *Mangat*, par. 74. En pratique, cela signifie que la loi provinciale demeure valide, mais recevra une interprétation atténuée de manière à ne pas entrer en conflit avec la loi fédérale, quoique seulement tant que le conflit existera : *Husky Oil*, par. 81; E. Colvin, « Constitutional Law — Paramouncy — Duplication and Express Contradiction — Multiple Access Ltd. v. McCutcheon » (1983), 17 *U.B.C. L. Rev.* 347, p. 348.

[30] Je passe maintenant à l'application de la doctrine aux faits du présent pourvoi.

B. Application

(1) Les régimes législatifs en cause

[31] La première étape de l'analyse consiste à s'assurer que les dispositions législatives fédérales et provinciales contestées sont valides indépendamment

parties recognized the validity of the relevant provisions of the *BIA* and the *TSA*. Before this Court, they again conceded the validity of both laws. The only question is whether their concurrent operation results in a conflict. This requires analyzing the legislative schemes at issue at the outset so as to reach a proper understanding of the provisions that are allegedly in conflict.

(a) *The Bankruptcy and Insolvency Act*

[32] Parliament enacted the *BIA* pursuant to its jurisdiction over matters of bankruptcy and insolvency under s. 91(21) of the *Constitution Act, 1867*. The *BIA*, notably through the specific provisions discussed below, furthers two purposes: the equitable distribution of the bankrupt's assets among his or her creditors and the bankrupt's financial rehabilitation (*Husky Oil*, at para. 7).

[33] The first purpose of bankruptcy, the equitable distribution of assets, is achieved through a single proceeding model. Under this model, creditors of the bankrupt wishing to enforce a claim provable in bankruptcy must participate in one collective proceeding. This ensures that the assets of the bankrupt are distributed fairly amongst the creditors. As a general rule, all creditors rank equally and share rateably in the bankrupt's assets: s. 141 of the *BIA*; *Husky Oil*, at para. 9. In *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379, at para. 22, the majority of the Court, per Deschamps J., explained the underlying rationale for this model:

The single proceeding model avoids the inefficiency and chaos that would attend insolvency if each creditor initiated proceedings to recover its debt. Grouping all possible actions against the debtor into a single proceeding controlled in a single forum facilitates negotiation with creditors because it places them all on an equal footing, rather than exposing them to the risk that a more aggressive creditor will realize its claims against the debtor's limited assets while the other creditors attempt a compromise.

Avoiding inefficiencies and chaos, and favouring an orderly collective process, maximizes global

l'une de l'autre. Dès le début des procédures, les parties ont reconnu la validité des dispositions pertinentes de la *LFI* et de la *TSA*. Elles ont de nouveau admis la validité de ces deux lois devant la Cour. La seule question en litige est de savoir si leur application concurrente crée un conflit. Pour bien comprendre les dispositions qui entreraient en conflit, il faut tout d'abord analyser les régimes législatifs en cause.

a) *La Loi sur la faillite et l'insolvabilité*

[32] Le Parlement a adopté la *LFI* en vertu de la compétence en matière de faillite et d'insolvabilité que lui confère le par. 91(21) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *LFI*, notamment par le jeu des dispositions analysées ci-après, vise deux objectifs : le partage équitable des biens du failli entre ses créanciers et la réhabilitation financière du failli (*Husky Oil*, par. 7).

[33] Le modèle de la procédure unique permet de réaliser le premier objectif de la faillite, soit le partage équitable des biens du failli. Selon ce modèle, les créanciers du failli qui souhaitent faire valoir une réclamation prouvable en matière de faillite doivent participer à une seule procédure collective, ce qui permet de garantir le partage équitable des biens du failli entre ses créanciers. En règle générale, tous les créanciers sont sur un pied d'égalité, les biens du failli étant partagés au prorata entre eux : art. 141 de la *LFI*; *Husky Oil*, par. 9. Dans *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379, par. 22, la juge Deschamps, au nom des juges majoritaires de la Cour, explique la raison d'être de ce modèle :

Le modèle de la procédure unique vise à faire échec à l'inefficacité et au chaos qui résulteraient de l'insolvabilité si chaque créancier engageait sa propre procédure dans le but de recouvrer sa créance. La réunion — en une seule instance relevant d'un même tribunal — de toutes les actions possibles contre le débiteur a pour effet de faciliter la négociation avec les créanciers en les mettant tous sur le même pied. Cela évite le risque de voir un créancier plus combatif obtenir le paiement de ses créances sur l'actif limité du débiteur pendant que les autres créanciers tentent d'arriver à une transaction.

Faire échec à l'inefficacité et au chaos, et favoriser un processus collectif ordonné, permet de maximiser le

recovery for all creditors: *Husky Oil*, at para. 7; R. J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), at p. 3.

[34] For this model to be viable, creditors must not be allowed to enforce their provable claims individually, that is, outside the collective proceeding. Section 69.3 of the *BIA* thus provides for an automatic stay of proceedings, which is effective as of the first day of bankruptcy:

69.3 (1) Subject to subsections (1.1) and (2) and sections 69.4 and 69.5, on the bankruptcy of any debtor, no creditor has any remedy against the debtor or the debtor's property, or shall commence or continue any action, execution or other proceedings, for the recovery of a claim provable in bankruptcy.

(See *R. v. Fitzgibbon*, [1990] 1 S.C.R. 1005, at pp. 1015-16.)

[35] Yet there are exceptions to the principle of equitable distribution. Section 136 of the *BIA* provides that some creditors will be paid in priority. These creditors are referred to as “preferred creditors”. There are also creditors that are paid only after all ordinary creditors have been satisfied: ss. 137(1), 139 and 140.1 of the *BIA*. Furthermore, the automatic stay of proceedings does not prevent secured creditors from realizing their security interest: s. 69.3(2) of the *BIA*; *Husky Oil*, at para. 9. A court may also grant leave permitting a creditor to begin separate proceedings and enforce a claim: s. 69.4 of the *BIA*. These exceptions reflect the policy choices made by Parliament in furthering this purpose of bankruptcy.

[36] The second purpose of the *BIA*, the financial rehabilitation of the debtor, is achieved through the discharge of the debtor's outstanding debts at the end of the bankruptcy: *Husky Oil*, at para. 7. Section 178(2) of the *BIA* provides:

(2) Subject to subsection (1), an order of discharge releases the bankrupt from all claims provable in bankruptcy.

recouvrement global pour tous les créanciers : *Husky Oil*, par. 7; R. J. Wood, *Bankruptcy and Insolvency Law* (2009), p. 3.

[34] Pour assurer la viabilité de ce modèle, les créanciers ne doivent pas être autorisés à faire valoir leurs réclamations prouvables individuellement, c'est-à-dire hors du cadre de la procédure collective. L'article 69.3 de la *LFI* prévoit donc la suspension automatique des procédures engagées contre le failli, laquelle prend effet le premier jour de la faillite :

69.3 (1) Sous réserve des paragraphes (1.1) et (2) et des articles 69.4 et 69.5, à compter de la faillite du débiteur, ses créanciers n'ont aucun recours contre lui ou contre ses biens et ils ne peuvent intenter ou continuer aucune action, mesure d'exécution ou autre procédure en vue du recouvrement de réclamations prouvables en matière de faillite.

(Voir *R. c. Fitzgibbon*, [1990] 1 R.C.S. 1005, p. 1015-1016.)

[35] Il existe toutefois des exceptions au principe du partage équitable. Suivant l'art. 136 de la *LFI*, certains créanciers, les « créanciers privilégiés », sont payés en priorité. Il y a aussi des créanciers qui ne sont payés qu'après désintéressement de tous les créanciers ordinaires : par. 137(1), art. 139 et 140.1 de la *LFI*. De plus, la suspension automatique des procédures n'empêche pas les créanciers garantis de réaliser leur garantie : par. 69.3(2) de la *LFI*; *Husky Oil*, par. 9. Un tribunal peut également autoriser un créancier à introduire une procédure distincte et à contraindre le failli à payer une réclamation : art. 69.4 de la *LFI*. Ces exceptions reflètent les choix de politique générale effectués par le législateur pour permettre la réalisation de cet objectif de la faillite.

[36] Le fait que le débiteur soit libéré de ses dettes à la fin de la faillite permet de réaliser le deuxième objectif de la *LFI*, la réhabilitation financière du débiteur : *Husky Oil*, par. 7. Le paragraphe 178(2) de la *LFI* est rédigé en ces termes :

(2) Une ordonnance de libération libère le failli de toutes autres réclamations prouvables en matière de faillite.

From the perspective of the creditors, the discharge means they are unable to enforce their provable claims: *Schreyer v. Schreyer*, 2011 SCC 35, [2011] 2 S.C.R. 605, at para. 21. This, in effect, gives the insolvent person a “fresh start”, in that he or she is “freed from the burdens of pre-existing indebtedness”: Wood, at p. 273; see also *Industrial Acceptance Corp. v. Lalonde*, [1952] 2 S.C.R. 109, at p. 120. This fresh start is not only designed for the well-being of the bankrupt debtor and his or her family; rehabilitation helps the discharged bankrupt to reintegrate into economic life so he or she can become a productive member of society: Wood, at pp. 274-75; L. W. Houlden, G. B. Morawetz and J. Sarra, *Bankruptcy and Insolvency Law of Canada* (4th ed. rev. (loose-leaf)), at p. 6-283. In many cases of consumer bankruptcy, the debtor has very few or no assets to distribute to his or her creditors. In those cases, rehabilitation becomes the primary objective of bankruptcy: Wood, at p. 37.

[37] Although it is an important purpose of the *BIA*, financial rehabilitation also has its limits. Section 178(1) of the *BIA* lists debts that are not released by discharge and that survive bankruptcy. Furthermore, s. 172 provides that an order of discharge may be denied, suspended, or granted subject to conditions. These provisions demonstrate Parliament’s attempt to balance financial rehabilitation with other policy objectives, such as confidence in the credit system, that require certain debts to survive bankruptcy: Wood, at pp. 273 and 289.

[38] Discharge is the main rehabilitative tool contained in the *BIA*, but it is not the only one. As Professor Wood, at p. 273, observes:

The bankruptcy discharge is one of the primary mechanisms through which bankruptcy law attempts to provide for the economic rehabilitation of the debtor. However, it is not the only means by which bankruptcy law seeks to meet this objective. The exclusion of exempt property from distribution to creditors, the surplus income provisions, and

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 : *Schreyer c. Schreyer*, 2011 CSC 35, [2011] 2 R.C.S. 605, par. 21. Cela permet en effet à la personne insolvable de [TRADUCTION] « repartir à neuf » car elle est « libérée du fardeau de ses dettes antérieures » : Wood, p. 273; voir aussi *Industrial Acceptance Corp. c. Lalonde*, [1952] 2 R.C.S. 109, p. 120. Ce nouveau départ ne vise pas seulement à assurer le bien-être du débiteur failli et celui de sa famille; la réhabilitation aide le failli libéré à réintégrer sa place dans la vie économique et à devenir un membre productif de la société : Wood, p. 274-275; L. W. Houlden, G. B. Morawetz et J. Sarra, *Bankruptcy and Insolvency Law of Canada* (4^e éd. rév. (feuilles mobiles)), p. 6-283. Dans de nombreux cas de faillite de consommateur, le débiteur a très peu de biens, voire aucun, à distribuer à ses créanciers. La réhabilitation devient alors l’objectif primordial de la faillite : Wood, p. 37.

[37] Bien qu’elle constitue un objectif important de la *LFI*, la réhabilitation financière a également ses limites. Le paragraphe 178(1) de la *LFI* énumère les dettes dont le failli n’est pas libéré par l’ordonnance de libération et qui subsistent après la faillite. De plus, l’art. 172 prévoit qu’une ordonnance de libération peut être refusée, suspendue ou accordée sous réserve de certaines conditions. Ces dispositions montrent que le législateur a essayé de concilier l’objectif de réhabilitation financière avec d’autres objectifs de politique générale, comme la confiance dans le système de crédit, qui exigent que certaines dettes subsistent après la faillite : Wood, p. 273 et 289.

[38] La libération constitue le principal outil de réhabilitation qu’établit la *LFI*, mais ce n’est pas le seul. Comme le fait remarquer le professeur Wood à la p. 273 :

[TRADUCTION] La libération est l’un des principaux mécanismes mis en place par le droit de la faillite pour favoriser la réhabilitation financière du débiteur. Cependant, ce n’est pas le seul moyen utilisé pour atteindre cet objectif. L’exclusion de certains biens du patrimoine attribué aux créanciers, les dispositions relatives au revenu

mandatory credit counselling also are directed towards this goal.

[39] Another means of rehabilitation is the automatic stay of proceedings contained in s. 69.3 of the *BIA*. The stay not only ensures that creditors are redirected into the collective proceeding described above, it also ensures that creditors are precluded from seizing property that is exempt from distribution to creditors. This is an important part of the bankrupt's financial rehabilitation:

The rehabilitation of the bankrupt is not the result only of his discharge. It begins when he is put into bankruptcy with measures designed to give him the minimum needed for subsistence.

(*Vachon v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 S.C.R. 417, at p. 430)

[40] In many aspects, the *BIA* is a complete code governing bankruptcy. It sets out which claims are treated as provable claims and which assets are distributed to creditors, and how. It then sets out which claims are released on discharge and which claims survive bankruptcy. That said, the fact remains that the operation of the *BIA* depends upon the survival of various provincial rights: *Husky Oil*, at para. 85; *Hall*, at p. 155. In this regard, s. 72(1) of the *BIA* provides:

72. (1) The provisions of this Act shall not be deemed to abrogate or supersede the substantive provisions of any other law or statute relating to property and civil rights that are not in conflict with this Act, and the trustee is entitled to avail himself of all rights and remedies provided by that law or statute as supplementary to and in addition to the rights and remedies provided by this Act.

On the one hand, given the procedural nature of the *BIA*, the bankruptcy regime relies heavily on the continued existence of provincial substantive rights, and thus the continued operation of provincial laws: Wood, at pp. 7-8; *Husky Oil*, at para. 30. The ownership of certain assets and the existence

excédentaire et les services de consultation obligatoire en matière de crédit visent également cet objectif.

[39] La suspension automatique des procédures prévue à l'art. 69.3 de la *LFI* constitue un autre moyen de réhabilitation. Non seulement elle fait en sorte que les créanciers soient réorientés vers la procédure collective décrite précédemment, mais elle les empêche aussi de saisir certains biens exclus du patrimoine attribué aux créanciers. Il s'agit là d'un aspect important de la réhabilitation financière du failli :

La réhabilitation du failli ne résulte pas seulement de sa libération. Elle commence dès la mise en faillite par des mesures destinées à ménager au failli un minimum vital.

(*Vachon c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 417, p. 430)

[40] La *LFI* constitue à maints égards un code complet en matière de faillite. Elle précise les réclamations qui sont considérées comme des réclamations prouvables et les biens qui sont distribués aux créanciers, et la façon dont ils le sont. Elle énonce ensuite les réclamations dont le failli est libéré par une ordonnance de libération et les réclamations qui subsistent après la faillite. Ceci dit, il reste que l'application de la *LFI* dépend de la subsistance de divers droits provinciaux : *Husky Oil*, par. 85; *Hall*, p. 155. À cet égard, le par. 72(1) de la *LFI* prévoit ce qui suit :

72. (1) La présente loi n'a pas pour effet d'abroger ou de remplacer les dispositions de droit substantif d'une autre loi ou règle de droit concernant la propriété et les droits civils, non incompatibles avec la présente loi, et le syndic est autorisé à se prévaloir de tous les droits et recours prévus par cette autre loi ou règle de droit, qui sont supplémentaires et additionnels aux droits et recours prévus par la présente loi.

D'une part, vu la nature procédurale de la *LFI*, le régime applicable en matière de faillite repose largement sur le maintien de l'existence de droits substantiels provinciaux, et partant, sur le maintien en vigueur de lois provinciales : Wood, p. 7-8; *Husky Oil*, par. 30. La propriété de certains biens

of particular liabilities depend upon provincial law: P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 25-8. On the other hand, the *BIA* cannot operate without affecting property and civil rights. Section 72(1) confirms this by stating that, where there is a genuine inconsistency between provincial laws regarding property and civil rights and federal bankruptcy legislation, the *BIA* prevails: see *GMAC Commercial Credit Corp. — Canada v. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 SCC 35, [2006] 2 S.C.R. 123, at para. 47.

[41] In the context of this appeal, we are specifically concerned with an alleged conflict between, on the one hand, one provision of the *BIA*, namely s. 178, the purpose of which is to ensure the financial rehabilitation of the debtor, and, on the other hand, one provision (s. 102) of the provincial scheme, to which I will now turn.

(b) *The Alberta Traffic Safety Act*

[42] The *TSA* is the provincial scheme with which the *BIA* is alleged to conflict. Pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, provincial legislatures have the power to legislate with regard to property and civil rights. The Court has long recognized that this power includes traffic regulation and the authority to set conditions for driver's licences and vehicle permits: *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5, at pp. 13-14; *O'Grady*, at p. 810; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396, at pp. 402 and 415; see also *Thomson v. Alberta (Transportation and Safety Board)*, 2003 ABCA 256, 232 D.L.R. (4th) 237, at para. 25. The *TSA* is a comprehensive legislative scheme for traffic regulation, "covering virtually all aspects of the regulation of highways and motor vehicles in Alberta", with the aim of ensuring road safety: *Thomson*, at para. 5; Alberta Legislative Assembly, *Alberta Hansard*, 3rd Sess., 24th Leg., April 12, 1999, at p. 927.

[43] Under s. 54(1) of the *TSA*, no one is allowed to drive or have a motor vehicle on a public road

et l'existence de dettes particulières relèvent du droit provincial : P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), p. 25-8. D'autre part, la *LFI* ne peut toutefois s'appliquer sans avoir d'incidence sur la propriété et les droits civils. Le paragraphe 72(1) le confirme en précisant qu'en cas d'incompatibilité véritable entre les lois provinciales concernant la propriété et les droits civils et la législation fédérale en matière de faillite, la *LFI* prévaut : voir *Société de crédit commercial GMAC — Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, 2006 CSC 35, [2006] 2 R.C.S. 123, par. 47.

[41] Dans le cadre du présent pourvoi, nous nous intéressons particulièrement à un conflit allégué entre, d'une part, une disposition de la *LFI*, à savoir l'art. 178, dont l'objet est d'assurer la réhabilitation financière du débiteur, et d'autre part, une disposition (l'art. 102) du régime provincial, que j'examine maintenant.

b) *La Traffic Safety Act de l'Alberta*

[42] La *TSA* constitue le régime provincial avec lequel la *LFI* entrerait en conflit. Selon le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les assemblées législatives provinciales ont le pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils. La Cour reconnaît depuis longtemps que ce pouvoir comprend notamment celui de réglementer la circulation et de fixer les conditions applicables aux permis de conduire et aux certificats d'immatriculation : *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5, p. 13-14; *O'Grady*, p. 810; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396, p. 402 et 415; voir aussi *Thomson c. Alberta (Transportation and Safety Board)*, 2003 ABCA 256, 232 D.L.R. (4th) 237, par. 25. La *TSA* est un régime législatif complet en matière de réglementation de la circulation, [TRADUCTION] « qui s'applique à presque tous les aspects de la réglementation de la circulation routière et des véhicules automobiles en Alberta », et dont le but consiste à assurer la sécurité routière : *Thomson*, par. 5; Assemblée législative de l'Alberta, *Alberta Hansard*, 3^e sess., 24^e lég., 12 avril 1999, p. 927.

[43] Suivant le par. 54(1) de la *TSA*, nul ne peut conduire ou avoir en sa possession un véhicule

unless the vehicle is insured. Under s. 54(4), a person who contravenes s. 54(1) is liable to a fine or imprisonment. The Registrar of Motor Vehicle Services may also disqualify a person from driving and cancel his or her vehicle registration until that person shows proof of insurance: s. 54(5) and (7).

[44] In the event that an uninsured driver causes an accident, Alberta has implemented a compensation program governed by the *MVACA*. A victim injured in the accident may sue the uninsured driver for damages. If the victim is successful but the uninsured driver does not pay, the victim may then apply to the Administrator under the *MVACA* for compensation in the amount of the unsatisfied judgment: s. 5(1). If authorized, the payment is drawn from the General Revenue Fund of the province: s. 5(2). The judgment is then assigned to the Administrator, who can take steps to enforce it against the judgment debtor. The Administrator is thus deemed to be the judgment creditor: s. 5(7).

[45] Section 102 of the *TSA*, the provision at issue in this appeal, complements the *MVACA* program. It allows the Registrar to suspend the debtor's driver's licence and vehicle permits until the judgment debt is paid, up to a maximum amount of \$200,000:

102(1) If

- (a) a judgment for damages arising out of a motor vehicle accident is rendered against a person by a court in Alberta or in any other province or territory in Canada, and
- (b) that person fails, within 15 days from the day on which the judgment becomes final, to satisfy the judgment,

the Registrar, subject to sections 103 and 104 and the regulations, may do one or both of the following:

automobile sur une voie publique, à moins que ce véhicule ne soit assuré. Le paragraphe 54(4) prévoit que quiconque contrevient au par. 54(1) est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement. Le registraire des véhicules automobiles peut également interdire à une personne de conduire et annuler l'immatriculation de son véhicule jusqu'à ce qu'elle fournisse une preuve d'assurance : par. 54(5) et (7).

[44] Dans le cas où un conducteur non assuré cause un accident, l'Alberta a mis en place un programme d'indemnisation régi par la *MVACA*. Une personne blessée lors de l'accident peut poursuivre le conducteur non assuré en dommages-intérêts. Si elle a gain de cause mais le conducteur non assuré ne paie pas, la victime peut ensuite demander à l'administrateur en vertu de la *MVACA* une indemnité correspondant au montant du jugement impayé : par. 5(1). S'il est autorisé, le paiement est prélevé sur le Trésor de la province : par. 5(2). L'administrateur est alors subrogé dans les droits de la victime et peut prendre des mesures pour exécuter le jugement contre le débiteur judiciaire. L'administrateur est ainsi réputé être le créancier judiciaire : par. 5(7).

[45] L'article 102 de la *TSA*, la disposition en cause dans le présent pourvoi, complète le programme régi par la *MVACA*. Il permet au registraire de suspendre le permis de conduire et les certificats d'immatriculation du débiteur jusqu'à ce que la dette constatée par jugement soit payée — jusqu'à concurrence de 200 000 \$:

[TRADUCTION]

102(1) Si

- (a) un jugement condamnant à des dommages-intérêts découlant d'un accident d'automobile est rendu contre une personne par un tribunal de l'Alberta ou d'une autre province ou d'un territoire du Canada, et
- (b) cette personne ne satisfait pas au jugement dans les 15 jours qui suivent la date à laquelle il devient définitif,

Le registraire peut, sous réserve des articles 103 et 104 et des règlements, prendre les mesures suivantes ou l'une d'elles :

- (c) disqualify the person from driving a motor vehicle in Alberta;
- (d) suspend the registration of any motor vehicle registered in that person's name.

(2) When, under subsection (1), a person is disqualified from driving a motor vehicle in Alberta or the certificate of registration of that person's motor vehicle is suspended,

- (a) the disqualification or the suspension, as the case may be, remains in effect and shall not be removed, and
- (b) no motor vehicle shall be registered in that person's name,

until the judgment is satisfied or discharged, otherwise than by a discharge in bankruptcy, to the extent of

- (f) at least \$200 000, exclusive of interest and costs, if the judgment arises out of a motor vehicle accident occurring on or after January 1, 1986.

[46] Section 103 is also a relevant part of this scheme. It allows the judgment debtor to apply for the "privilege" of paying the outstanding judgment debt in instalments. The debtor may recover his or her driving privileges as long as the payments are being made:

103(1) A judgment debtor to whom this Part applies may on notice to the judgment creditor apply to the court in which the trial judgment was obtained for the privilege of paying the judgment in instalments, and the court may, in its discretion, so order, fixing the amounts and times of payment of the instalments.

(2) If the Minister responsible for the administration of the *Motor Vehicle Accident Claims Act* has made a payment with respect to a judgment pursuant to the *Motor Vehicle Accident Claims Act*, the judgment debtor

- (a) may apply to the Minister responsible for the administration of the *Motor Vehicle Accident Claims*

- (c) interdire à une personne de conduire un véhicule automobile en Alberta;
- (d) suspendre l'immatriculation de tout véhicule automobile immatriculé au nom de cette personne.

(2) Lorsqu'une personne se voit interdire de conduire un véhicule automobile en Alberta, ou que le certificat d'immatriculation de son véhicule automobile est suspendu, en application du paragraphe (1),

- (a) l'interdiction ou la suspension, selon le cas, demeure en vigueur et ne peut être levée, et
- (b) aucun véhicule automobile ne peut être enregistré à son nom

tant qu'elle n'a pas satisfait au jugement et qu'elle ne s'est pas libérée de l'obligation, autrement que par une libération de faillite, jusqu'à concurrence

- (f) d'au moins 200 000 \$, à l'exclusion des intérêts et des dépens, si le jugement concerne un accident d'automobile survenu le 1^{er} janvier 1986 ou après cette date.

[46] L'article 103 constitue un autre élément pertinent de ce régime. Il permet au débiteur judiciaire de demander qu'on lui [TRADUCTION] « permette » de payer sa dette par versements échelonnés. Le débiteur peut recouvrer ses droits de conducteur et les conserve aussi longtemps que ses paiements sont faits :

[TRADUCTION]

103(1) Un débiteur judiciaire visé par la présente partie peut, après avis donné au créancier judiciaire, demander au tribunal qui a rendu le jugement en première instance de lui permettre de payer sa dette par versements échelonnés, et le tribunal peut, à sa discrétion, rendre une ordonnance à cet effet en fixant les montants et délais de ces versements.

(2) Si le ministre chargé de l'application de la *Motor Vehicle Accident Claims Act* a effectué un paiement à l'égard d'un jugement fondé sur cette loi, le débiteur judiciaire peut :

- (a) soit demander au ministre de lui permettre de payer sa dette par versements échelonnés, auquel

Act for the privilege of paying the judgment in instalments, in which case that Minister may cause an agreement to be entered into with the debtor for payment by instalments, or

- (b) may apply to the court pursuant to subsection (1) for the privilege of paying the judgment to the Minister responsible for the administration of the *Motor Vehicle Accident Claims Act* in instalments, in which case the debtor must give notice of the application to the Administrator of the *Motor Vehicle Accident Claims Act*, who may appear personally or by counsel and be heard on the application.

(3) Except in a case to which subsection (2) applies, a judgment debtor and the judgment creditor may enter into an agreement for the payment of the judgment in instalments.

(4) While the judgment debtor is not in default in payment of the instalments, the judgment debtor is deemed not to be in default for the purposes of this Part in payment of the judgment, and the Minister in the Minister's absolute discretion may restore the operator's licence and the certificate of registration of the judgment debtor.

(5) Notwithstanding subsection (4), if the Minister is satisfied that the judgment debtor has defaulted with respect to complying with the terms of the court order or of the agreement, the judgment debtor's operator's licence and registration shall again be suspended and remain suspended as provided in section 102.

It is worth mentioning that, in theory, ss. 102 and 103 of the *TSA* do not operate solely in favour of the province. They could also operate in favour of a third party. For instance, the Registrar could suspend the driver's privileges solely for the benefit of a victim of an accident who holds an unsatisfied judgment.

[47] The purpose and effect of s. 102 are obvious when it is read in its context: it is meant to deprive the judgment debtor of driving privileges until the judgment arising from a motor vehicle accident is paid in full, or periodic payments in satisfaction of the judgment are being made under s. 103. It is, in substance, a debt collection mechanism. Since the parties conceded that the judgment debt in this appeal is a claim provable in bankruptcy, I would add that the purpose and effect of s. 102, in the context

cas celui-ci peut décider qu'un accord en ce sens sera conclu avec le débiteur;

- (b) soit demander au tribunal, conformément au paragraphe (1), de lui permettre de payer sa dette au ministre par versements échelonnés, auquel cas le débiteur donne avis de sa demande à l'administrateur de la *Motor Vehicle Accident Claims Act*, lequel peut comparaître en personne ou par l'entremise d'un avocat et être entendu relativement à la demande.

(3) Sauf dans le cas visé au paragraphe (2), un débiteur judiciaire peut conclure avec le créancier judiciaire un accord lui permettant de payer sa dette par versements échelonnés.

(4) Tant qu'il effectue ces versements en temps voulu, le débiteur judiciaire est réputé ne pas être en défaut de paiement pour l'application de la présente partie et le ministre peut, à sa discrétion, rétablir son permis de conduire et son certificat d'immatriculation.

(5) Malgré le paragraphe (4), si le ministre est convaincu que le débiteur judiciaire n'a pas respecté les conditions de l'ordonnance judiciaire ou de l'accord, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation du débiteur judiciaire sont de nouveau suspendus et le demeurent aux conditions prévues par l'article 102.

Il convient de signaler qu'en théorie, les art. 102 et 103 de la *TSA* ne jouent pas uniquement en faveur de la province. Ils pourraient jouer également en faveur d'un tiers. À titre d'exemple, le registraire pourrait suspendre les droits d'un conducteur non assuré qui a causé un accident pour le seul bénéfice de la victime de cet accident qui détient un jugement impayé.

[47] L'objet et l'effet de l'art. 102 sont évidents lorsqu'on l'interprète dans son contexte : cette disposition vise à priver le débiteur judiciaire de ses droits de conducteur jusqu'à ce que le montant accordé par le jugement relatif à l'accident d'automobile soit payé en entier, ou que les versements périodiques en satisfaction du jugement soient effectués comme le prévoit l'art. 103. Il s'agit, en substance, d'un mécanisme de recouvrement de créances. Comme les parties ont reconnu que la créance judiciaire en l'espèce

of this appeal, are to suspend a debtor's driving privileges until payment of a provable claim.

[48] Alberta disputes this. It submits that s. 102 is not, in substance, a debt enforcement scheme. It contends that the provision merely imposes an additional monetary condition to obtain the privilege of driving. In the appellant's view, this condition mirrors the amount of the judgment debt because it reflects the actual regulatory cost of the driver's failure to comply with the insurance requirement. Alberta maintains that the "payment obligation is inherently regulatory in nature" and that repayment of the judgment debt "is merely incidental to the satisfaction of the regulatory requirement" (A.F., at para. 31). It insists that the purpose of the provision is to discourage people from driving without insurance.

[49] I disagree. While it is plausible that s. 102 might discourage drivers from driving uninsured, this is neither its main purpose nor its main effect. For one, the deterrent effect of s. 102, if any, is not tied to the failure to maintain proper insurance. The deterrent effect materializes only if the uninsured driver causes an accident. The accident must also cause injury to a third party. In addition, the victim must seek damages and obtain a judgment. Yet this is still not sufficient. The uninsured driver must also be incapable of satisfying the judgment in question or refuse to do so. Clearly, it is the failure to pay the judgment debt that triggers s. 102, not the failure to be insured. Furthermore, failure to comply with the insurance requirement is already subject to a penalty under s. 54 of the *TSA*. In sharp contrast to s. 102, s. 54 imposes a monetary penalty (and, in case of default, imprisonment) for the mere failure to comply with the insurance requirement, without more.

[50] The distinction Alberta attempts to make between a judgment debt and a regulatory charge is

constitue une réclamation prouvable en matière de faillite, j'ajouterais que l'art. 102, dans le contexte du présent pourvoi, a pour objet et pour effet de suspendre les droits de conducteur du débiteur jusqu'au paiement d'une réclamation prouvable.

[48] L'Alberta conteste cette thèse. Elle soutient que l'art. 102 ne constitue pas, en substance, un régime de recouvrement de créances. À son avis, cette disposition impose simplement une condition monétaire additionnelle à l'obtention du droit de conduire. Selon l'appelante, cette condition correspond au montant de la créance judiciaire parce qu'elle reflète la charge réglementaire effective du non-respect par le conducteur de l'exigence en matière d'assurance. L'Alberta fait valoir que [TRADUCTION] « l'obligation de paiement est de nature intrinsèquement réglementaire » et que le remboursement de la créance judiciaire « ne représente qu'un aspect accessoire du respect de l'exigence réglementaire » (m.a., par. 31). Elle insiste sur le fait que la disposition vise à dissuader les gens de conduire sans assurance.

[49] Je ne suis pas d'accord. Bien qu'il soit plausible que l'art. 102 puisse dissuader les gens de conduire lorsqu'ils ne sont pas assurés, il s'agit là ni de son principal objectif ni de son principal effet. Tout d'abord, l'effet dissuasif de l'art. 102, s'il en est, n'est pas rattaché au fait de ne pas posséder une assurance appropriée. Cet effet ne se concrétise que si le conducteur non assuré cause un accident. L'accident doit également causer un préjudice corporel à autrui. En outre, la victime doit réclamer des dommages-intérêts et obtenir un jugement. Et encore, cela n'est pas toujours suffisant. Le conducteur non assuré doit également être incapable de satisfaire au jugement en question ou refuser de le faire. De toute évidence, c'est le fait de ne pas payer la créance judiciaire, et non le fait de ne pas être assuré, qui entraîne l'application de l'art. 102. De plus, l'art. 54 de la *TSA* prévoit déjà une sanction en cas de non-respect de l'exigence en matière d'assurance. Contrastant vivement avec l'art. 102, l'art. 54 impose une amende (et, en cas de défaut, une peine d'emprisonnement) pour le simple non-respect de l'exigence en matière d'assurance, sans plus.

[50] Par ailleurs, la distinction que tente de faire l'Alberta entre une créance judiciaire et une charge

also irrelevant for two reasons. First, s. 102 is clearly aimed at the repayment of a judgment debt. Second, even if it were aimed at recovering the resulting regulatory charge, such a charge would nonetheless be a claim provable in bankruptcy, and as such, it would remain a debt subject to the bankruptcy process.

[51] On the first point, the language of the provision is clear: its objective is the satisfaction of the judgment debt. Section 102 is triggered when the judgment debtor “fails . . . to satisfy the judgment”: s. 102(1). It provides that driving privileges will be suspended “until the judgment is satisfied or discharged”: s. 102(2). Section 103 is also informative; the suspension of driving privileges stops as soon as payments are being made. The suspension resumes, however, when the debtor defaults.

[52] The letters received by the respondent are telling in this regard. On October 27, 2011, the Director, Driver Fitness and Monitoring, wrote this:

This letter will serve as notification that due to your unsatisfied motor vehicle accident claim, your operator’s licence and vehicle registration privileges will be suspended indefinitely

. . . the suspension will remain in effect until the following condition(s) are met:

- satisfy any outstanding Motor Vehicle Accident Claims Fund claim. [Emphasis added; A.R., at p. 48.]

On November 15, 2011, Motor Vehicle Accident Recoveries added this:

. . . I advise that your client, Joseph William Moloney, remains indebted for the judgment debt obtained against him. Section 102(2) of the Traffic Safety Act (copy attached) states that he remains indebted “until the judgment is satisfied or discharged, otherwise than by a discharge in bankruptcy”.

réglementaire n’est pas pertinente pour deux raisons. Premièrement, l’art. 102 vise clairement le remboursement d’une créance judiciaire. Deuxièmement, même s’il visait le recouvrement de la charge réglementaire qui en résulte, une telle charge constituerait néanmoins une réclamation prouvable en matière de faillite et demeurerait, à ce titre, une dette assujettie au processus de faillite.

[51] En ce qui concerne le premier point, le libellé de la disposition est clair : elle vise le paiement de la créance judiciaire. L’article 102 entre en jeu lorsque le débiteur judiciaire [TRADUCTION] « ne satisfait pas au jugement » : par. 102(1). Il prévoit la suspension de ses droits de conducteur « tant qu’[il] n’a pas satisfait au jugement et qu’[il] ne s’est pas libéré de l’obligation » : par. 102(2). L’article 103 est également instructif; la suspension des droits de conducteur cesse dès que des paiements sont effectués. Elle reprend, toutefois, lorsque le débiteur manque à ses obligations.

[52] Les lettres qu’a reçues l’intimé sont révélatrices à cet égard. Le 27 octobre 2011, le directeur du service de la surveillance et de l’aptitude des conducteurs lui a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION] Étant donné le non-paiement de votre dette relative à un accident d’automobile, nous vous informons que votre permis de conduire et l’immatriculation de votre véhicule seront suspendus indéfiniment

. . . la suspension restera en vigueur jusqu’à ce que la condition suivante soit respectée :

- acquitter toute réclamation impayée du fonds d’indemnisation des victimes d’accident d’automobile. [Je souligne; d.a., p. 48.]

Le 15 novembre 2011, le service de recouvrement des créances afférentes aux accidents d’automobile a ajouté :

[TRADUCTION] . . . je vous informe que votre client, Joseph William Moloney, reste débiteur de la créance découlant du jugement obtenu contre lui. Le paragraphe 102(2) de la *Traffic Safety Act* (voir la copie jointe) prévoit qu’il demeure débiteur « tant qu’[il] n’a pas satisfait au jugement et qu’[il] ne s’est pas libéré de l’obligation, autrement que par une libération de faillite ».

Accordingly, we would request that your client contact our office to make payment arrangements suitable to his circumstances. Failure to do so will result in the continued suspension of his driving privileges. [Emphasis added; A.R., at p. 49.]

These letters make no mention of the respondent's failure to comply with the insurance requirement, or of the accident for which he is responsible.

[53] In addition, as I mentioned, s. 102 could be used in favour of a third party victim who obtains a judgment but chooses not to seek compensation from the Administrator under the *MVACA*. In such a case, there is no "regulatory cost", since no public funds are being spent. The only effect of s. 102 is to deprive the debtor of driving privileges until he or she pays the judgment creditor.

[54] With respect to the second point, even if we were to accept the distinction advocated by Alberta between the judgment debt and the resulting regulatory charge, it has no practical implication. A regulatory charge remains a debt owed to the province, which s. 102 is meant to collect. Not only is it a debt, but it is, like the underlying judgment debt, a provable claim.

[55] According to s. 121(1) of the *BIA*, a provable claim must meet three criteria: (1) there must be a debt, liability or obligation owed to a creditor, (2) which was incurred before the debtor became bankrupt, and (3) it must be possible to attach a monetary value to the debt, liability or obligation (*Newfoundland and Labrador v. AbitibiBowater Inc.*, 2012 SCC 67, [2012] 3 S.C.R. 443, at para. 26). Even if the judgment debt were characterized as a regulatory charge, it would meet these criteria. The regulatory charge would arise from a payment made to the victim of an accident caused by the respondent. The respondent's liability to the province arose prior to his assignment in bankruptcy, and it is clearly monetary in nature. As a result, the province's claim for the regulatory charge would be provable in bankruptcy and must be treated as part of the bankruptcy process: *AbitibiBowater*, at para. 40; *Vachon*, at p. 426;

En conséquence, nous demandons que votre client communique avec nous pour conclure des arrangements de paiement appropriés à sa situation, à défaut de quoi la suspension de ses droits de conducteur sera maintenue. [Je souligne; d.a., p. 49.]

Ces lettres ne font aucune mention du non-respect par l'intimé de l'exigence en matière d'assurance ou de l'accident dont il est responsable.

[53] En outre, comme je l'ai indiqué, l'art. 102 pourrait s'appliquer dans le cas où une tierce personne victime obtient un jugement mais décide de ne pas demander à l'administrateur de la *MVACA* de l'indemniser. Dans un tel cas, il n'y a aucune « charge réglementaire » parce qu'il n'y a aucune dépense de fonds publics. L'article 102 a pour seul effet de priver le débiteur de ses droits de conducteur jusqu'à ce qu'il paie le créancier judiciaire.

[54] Pour ce qui est du deuxième point, même si on l'accepte, la distinction que préconise l'Alberta entre la créance judiciaire et la charge réglementaire qui en résulte n'a pas de conséquences pratiques. Une charge réglementaire demeure une dette envers la province, dette que l'art. 102 vise à recouvrer. Il s'agit non seulement d'une dette, mais aussi, comme la créance judiciaire sous-jacente, d'une réclamation prouvable.

[55] Suivant le par. 121(1) de la *LFI*, une réclamation prouvable doit satisfaire à trois conditions : (1) il faut une dette, un engagement ou une obligation envers un créancier; (2) la dette, l'engagement ou l'obligation doit avoir pris naissance avant que le débiteur ne devienne failli; (3) il doit être possible d'attribuer une valeur pécuniaire à cette dette, cet engagement ou cette obligation (*Terre-Neuve-et-Labrador c. AbitibiBowater Inc.*, 2012 CSC 67, [2012] 3 R.C.S. 443, par. 26). Même si on la qualifiait de charge réglementaire, la créance judiciaire satisferait à ces trois conditions. La charge réglementaire résulterait d'un paiement fait à la victime d'un accident causé par l'intimé. La dette de l'intimé envers la province a pris naissance avant la cession de biens et elle est clairement de nature pécuniaire. La réclamation de la province relative à la charge réglementaire constituerait donc une réclamation

Ontario (Minister of Finance) v. Clarke, 2013 ONSC 1920, 115 O.R. (3d) 33, at para. 52.

[56] Therefore, whether one considers the province's claim as a judgment debt or as the resulting regulatory charge, it is still provable in bankruptcy. It follows that the effect of s. 102 is to allow a judgment creditor to deprive the debtor of his or her driving privileges until the debt is paid. In the end, the provision thus compels the payment of a provable claim. Driving is unlike other activities. For many, it is necessary to function meaningfully in society. As such, driving often cannot be seen as a genuine "choice": *R. v. White*, [1999] 2 S.C.R. 417, at para. 55. The effect of the provincial scheme undoubtedly amounts to coercion in that regard.

[57] Before leaving this provincial scheme to consider whether the enforcement mechanism conflicts with the *BIA*, I briefly discuss an argument raised solely by the intervener Superintendent of Bankruptcy on the validity of one component of s. 102(2) of the *TSA*. The impugned provision states that the suspension of driving privileges continues "until the judgment is satisfied or discharged, otherwise than by a discharge in bankruptcy". While the parties have conceded the validity of the provision, the Superintendent of Bankruptcy, who is also the appellant in the companion appeal, *407 ETR Concession Co. v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)*, 2015 SCC 52, [2015] 3 S.C.R. 397, argued before us that the words "otherwise than by a discharge in bankruptcy" are *ultra vires* the province and, as a result, severable. In his view, this "phrase is invalid since the Province attempts to explicitly render a discharge in bankruptcy ineffective as against a provincial debt that Parliament has not exempted from the effects of bankruptcy" (factum, at para. 11).

prouvable en matière de faillite et elle devrait être traitée dans le cadre du processus de faillite : *AbitibiBowater*, par. 40; *Vachon*, p. 426; *Ontario (Minister of Finance) c. Clarke*, 2013 ONSC 1920, 115 O.R. (3d) 33, par. 52.

[56] En conséquence, que l'on considère la réclamation de la province comme une créance judiciaire ou comme la charge réglementaire qui en résulte, il s'agit néanmoins d'une réclamation prouvable en matière de faillite. L'article 102 a donc pour effet de permettre au créancier judiciaire de priver le débiteur de ses droits de conducteur jusqu'au paiement de la dette. En fin de compte, la disposition exige ainsi que la réclamation prouvable soit payée. La conduite d'un véhicule se distingue d'autres activités. Pour bon nombre de personnes, elle est nécessaire pour fonctionner normalement dans la société. Souvent, le choix de conduire ou non ne peut donc être considéré comme un « choix » véritable : *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417, par. 55. L'effet du régime provincial équivaut sans aucun doute à de la coercition à cet égard.

[57] Avant de clore l'examen de ce régime provincial et d'aborder la question de savoir si ce mécanisme de recouvrement de créance entre en conflit avec la *LFI*, je tiens à examiner brièvement un argument que seul le surintendant des faillites a soulevé dans son intervention, au sujet de la validité d'un aspect du par. 102(2) de la *TSA*. La disposition contestée prévoit que les droits de conducteur du débiteur sont suspendus « tant qu'[il] n'a pas satisfait au jugement et qu'[il] ne s'est pas libéré de l'obligation, autrement que par une libération de faillite ». Bien que les parties aient admis la validité de la disposition, le surintendant des faillites, qui est aussi l'appelant au pourvoi connexe *407 ETR Concession Co. c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2015 CSC 52, [2015] 3 R.C.S. 397, a plaidé devant nous que les mots [TRADUCTION] « autrement que par une libération de faillite » excèdent les pouvoirs de la province et qu'ils peuvent donc être dissociés de la loi. À son avis, [TRADUCTION] « ces termes sont invalides parce que la province tente expressément de rendre la libération d'un failli inopposable à une créance provinciale que le Parlement n'a pas soustraite aux conséquences de la faillite » (mémoire, par. 11).

[58] As stated previously, neither the parties nor the courts below disputed that s. 102, as a whole, is *intra vires* the province. The dominant purpose and effect of s. 102 are to suspend driving privileges until payment of a judgment debt. This enforcement scheme is part of the provincial regulation of driving privileges in Alberta. There is no doubt that assuring the financial responsibility of drivers and regulating driving privileges fall within the province's jurisdiction regarding property and civil rights under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. Given this and the way the case has been argued and decided, this appeal is, in my view, properly disposed of by applying the doctrine of paramountcy and ascertaining whether a conflict exists between the *BIA* and the *TSA*.

[59] Whether the provincial scheme has the effect of rendering a discharge in bankruptcy “ineffective as against a provincial debt” or negating the operability of a federal law as the Superintendent of Bankruptcy argues (factum, at paras. 11-12) is better resolved as a question of paramountcy. I would add that the words “otherwise than by a discharge in bankruptcy” are necessary only because the province lists the discharge in general, in addition to the satisfaction of the debt, as an event ending the suspension of the privilege. Had the legislation defined the satisfaction of the debt as the sole event capable of ending the suspension, the dominant feature of the provision would remain the same, although the issue of conflict with a discharge in bankruptcy would still arise.

(2) The Conflict Between the *BIA* and the *TSA*

(a) *Operational Conflict*

[60] The Court of Appeal concluded that there was no operational conflict, although it used that term throughout its judgment in reference to conflict generally. It explained that the respondent could resist the payment by foregoing his driving privileges and choosing not to drive (para. 10). The reasons of the

[58] J'ai déjà indiqué que ni les parties, ni les tribunaux inférieurs, n'ont contesté que l'art. 102 dans son ensemble relève de la compétence de la province. Cette disposition a pour objectif et pour effet dominants de suspendre les droits de conducteur du débiteur judiciaire jusqu'au paiement de sa dette. Ce mécanisme de recouvrement fait partie de la réglementation provinciale relative aux droits de conduite automobile en Alberta. Il relève manifestement de la compétence de la province en matière de propriété et de droits civils prévue au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de veiller à la responsabilité financière des conducteurs et de réglementer les droits de conduite. En conséquence, et compte tenu de la façon dont l'affaire a été plaidée et décidée, j'estime que l'application de la doctrine de la prépondérance et la constatation de l'existence d'un conflit entre la *LFI* et la *TSA* permettent de correctement trancher ce pourvoi.

[59] Il est préférable de résoudre sur la foi de la doctrine de la prépondérance la question de savoir si le régime provincial a pour effet de rendre une libération de faillite [TRADUCTION] « inopposable à une créance provinciale » ou de rendre inopérante une loi fédérale, comme l'affirme le surintendant des faillites (mémoire, par. 11-12). J'ajouterais que les mots « autrement que par une libération de faillite » ne sont nécessaires que parce que la province prévoit qu'il n'y a pas seulement le paiement de la dette, mais aussi le fait d'être libéré de façon générale de celle-ci, qui met fin à la suspension des droits de conducteur. Si la loi avait prévu que le paiement de la dette constituait le seul événement susceptible de mettre fin à la suspension, la caractéristique dominante de la disposition demeurerait la même, bien que la question du conflit avec la libération de faillite se poserait quand même.

(2) Le conflit entre la *LFI* et la *TSA*

a) *Conflit d'application*

[60] La Cour d'appel a conclu qu'il n'y avait pas de conflit d'application, bien qu'elle ait employé cette expression tout au long du jugement en parlant de conflit en général. Elle a expliqué que l'intimé pouvait refuser de payer en renonçant à ses droits de conducteur et en choisissant de ne pas conduire

Court of Appeal, as well as the submissions of the parties, save for those of the Superintendent of Bankruptcy, relate almost exclusively to the second branch of the applicable test. I believe the Court of Appeal and the parties are mistaken on this point. I therefore respectfully disagree with my colleague Côté J., who holds in her concurring reasons that there is no operational conflict, since a bankrupt “can either opt not to drive or voluntarily pay the discharged debt” (para. 123). In a case like this one, the test for operational conflict cannot be limited to asking whether the respondent can comply with both laws by renouncing the protection afforded to him or her 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*:

If [the respondent] pays the debt, then the provincial law will have required him to pay a debt that has been released by the federal law. If [he] does not pay the debt, then the provincial law will have punished him — by withholding his driver’s licence — for failing to pay a debt that has been released by the federal law.

(*Gorguis v. Saskatchewan Government Insurance*, 2011 SKQB 132, 372 Sask. R. 152, at para. 25; sent back for rehearing by the Saskatchewan Court of Appeal, which did not address the court’s comments on this point (2013 SKCA 32, 414 Sask. R. 5).)

Thus, the laws at issue give inconsistent answers to the question whether there is an enforceable obligation: one law says yes and the other says no.

[61] On the one hand, s. 178(2) of the *BIA* provides that “an order of discharge releases the bankrupt from all claims provable in bankruptcy”. In my view, it is undisputed that a discharge under s. 178 of the *BIA* releases a debtor, thus preventing

(par. 10). Les motifs de la Cour d’appel, ainsi que les observations des parties, à l’exception du surintendant des faillites, se rapportent presque exclusivement au deuxième volet de l’analyse applicable. Je crois que la Cour d’appel et les parties ont commis une erreur à cet égard. En toute déférence, je ne partage donc pas l’avis de ma collègue la juge Côté qui affirme, dans ses motifs concordants, qu’il n’y a pas de conflit d’application puisque le failli « peut choisir soit de ne pas conduire, soit de payer volontairement la dette dont il a été libéré » (par. 123). Dans les affaires comme celle en l’espèce, l’analyse relative au conflit d’application ne saurait se limiter à la question de savoir si l’intimé 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* :

[TRADUCTION] Si [l’intimé] paie la dette, la loi provinciale l’aura alors obligé à payer une dette dont il a été libéré par la loi fédérale. S’[il] ne paie pas la dette, la loi provinciale l’aura puni — en le privant de son permis de conduire — pour ne pas avoir payé une dette dont il a été libéré par la loi fédérale.

(*Gorguis c. Saskatchewan Government Insurance*, 2011 SKQB 132, 372 Sask. R. 152, par. 25; l’affaire a été renvoyée pour nouvelle audition par la Cour d’appel de la Saskatchewan, qui ne s’est pas prononcée sur les commentaires de la cour sur ce point (2013 SKCA 32, 414 Sask. R. 5).)

Les lois en cause offrent donc des réponses contradictoires à la question de savoir s’il existe une obligation exécutoire : l’une dit oui et l’autre dit non.

[61] D’une part, le par. 178(2) de la *LFI* prévoit qu’« [u]ne ordonnance de libération libère le failli de toutes autres réclamations prouvables en matière de faillite ». À mon sens, nul ne conteste qu’une ordonnance de libération rendue aux termes de

creditors from enforcing claims that are provable in bankruptcy. My colleague appears to suggest (at para. 96) that, since the actual words of the section say “nothing more” than that the bankrupt is discharged, or since the discharge merely releases provable claims, an interpretation to the effect that the release of such claims means that they cannot be enforced would “add words to the provision”. With respect, this amounts to depriving the words of s. 178(2) of their obvious and ordinary meaning. In *Schreyer*, LeBel J. wrote that, “[a]s is clear from the words of s. 178(2) *BIA*, the discharge operates to release the bankrupt from all claims provable in bankruptcy”. He added that, “[f]or creditors, the discharge means that they ‘cease to be able to enforce claims against the bankrupt that are provable in bankruptcy’” (para. 21). I know of no authority that suggests that the words “order of discharge” or “releases” in that context mean anything other than that the provable claim is unenforceable. To give the words used in s. 178(2) their proper meaning is not to interpret the provision broadly.

[62] On the other hand, s. 102(2) of the *TSA* empowers the province to continue to pressure a debtor by withholding his or her driving privileges “until the judgment is satisfied or discharged, otherwise than by a discharge in bankruptcy”. As I mentioned above in my analysis of the legislative schemes, the language of this provision is clear: it provides for the satisfaction of the judgment debt by excluding the impact of a discharge in bankruptcy.

[63] One law consequently 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. Both laws cannot operate concurrently (*Sun Indalex*, at para. 60; *Lafarge*, at para. 82; *M & D Farm*, at para. 41; *Multiple Access*, at p. 191), “apply

l’art. 178 de la *LFI* libère un débiteur et empêche ainsi les créanciers d’exiger le paiement de leurs réclamations prouvables en matière de faillite. Ma collègue semble laisser entendre (par. 96) que, puisque le libellé de la disposition dit simplement que le failli est libéré et ne prévoit « rien de plus », ou puisque l’ordonnance de libération libère simplement le failli des réclamations prouvables, une interprétation suivant laquelle la libération à l’égard de ces réclamations signifie que le créancier ne peut plus en exiger le paiement équivaldrait à « ajouter des mots à cette disposition ». Avec égards, cela revient à priver les termes du par. 178(2) de leur sens évident et ordinaire. Dans *Schreyer*, le juge LeBel a écrit que « [l]e libellé du par. 178(2) de la *LFI* énonce clairement que l’ordonnance de libération libère le failli de toutes les réclamations prouvables en matière de faillite ». Il a ajouté que « [p]our leur part, les créanciers [TRADUCTION] “cessent de pouvoir faire valoir contre le failli leurs réclamations prouvables en matière de faillite” » (par. 21). À ma connaissance, aucune décision ne laisse croire que les mots « ordonnance de libération » ou « libère », pris dans ce contexte, signifient autre chose que le fait que le paiement de la réclamation prouvable ne puisse être exigé. On n’interprète pas largement le par. 178(2) si l’on donne à ses termes leur véritable signification.

[62] D’autre part, le par. 102(2) de la *TSA* autorise la province à continuer de forcer un débiteur à payer en le privant de ses droits de conducteur [TRADUCTION] « tant qu’[il] n’a pas satisfait au jugement et qu’[il] ne s’est pas libéré de l’obligation, autrement que par une libération de faillite ». Comme je l’ai déjà indiqué dans l’analyse des régimes législatifs en cause, le libellé de cette disposition est clair : il prévoit le paiement de la dette constatée par jugement en excluant l’effet d’une libération de faillite.

[63] En conséquence, 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. Les deux lois ne peuvent s’appliquer concurremment (*Sun Indalex*, par. 60;

concurrently” (*Western Bank*, at para. 72) or “operate side by side without conflict” (*Marine Services*, at para. 76). The facts of this appeal indeed show an actual conflict in operation of the two provisions. This is a case where the provincial law says “yes” (“Alberta can enforce this provable claim”), while the federal law says “no” (“Alberta cannot enforce this provable claim”). The provincial law gives the province a right that the federal law denies, and maintains a liability from which the debtor has been released under the federal law. This conflict can hardly be characterized as “indirect” as my colleague suggests (paras. 92 and 128). Nor can I characterize as merely “implicit” the clear prohibition in s. 178(2) against enforcing provable claims that have been discharged. It is not in dispute that s. 178(2) is a prohibitive provision; considering the meaning of the words “order of discharge” and “releases”, what the provision “exactly” prohibits is the enforcement of discharged provable claims. There is no other “possible ramification” in terms of what this section prohibits.

[64] There was indeed much discussion about the effect of a discharge in the parties’ submissions. To avoid a finding of conflict, Alberta submitted that in bankruptcy, the debt is not extinguished but merely “released”. It asserted that the *BIA* precludes only the “civil enforcement” of the debt through “civil process”; it does not affect the province’s ability to insist on licensing requirements.

[65] In *Schreyer*, LeBel J. described the effect of discharge. While recognizing that the debt is not extinguished, he explained that a discharge prevents creditors from enforcing those claims that are provable in bankruptcy:

... every claim is swept into the bankruptcy and ... the bankrupt is released from all of them upon being

Lafarge, par. 82; *M & D Farm*, par. 41; *Multiple Access*, p. 191), « agir concurremment » (*Banque canadienne de l’Ouest*, par. 72) ou « coexister sans conflit » (*Marine Services*, par. 76). Les faits de l’espèce font bel et bien apparaître un conflit véritable dans l’application des deux dispositions. Il s’agit d’un cas où la loi provinciale dit « oui » (« l’Alberta peut exiger le paiement de cette réclamation prouvable »), tandis que la loi fédérale dit « non » (« l’Alberta ne peut exiger le paiement de cette réclamation prouvable »). La loi provinciale confère à la province un droit que nie la loi fédérale, et maintient une obligation dont le débiteur a été libéré en vertu de la loi fédérale. On ne saurait, comme le fait ma collègue, qualifier ce conflit d’« indirect » (par. 92 et 128). Je ne peux pas non plus qualifier de simplement « implicite » l’interdiction, clairement exprimée au par. 178(2), d’exiger le paiement d’une réclamation prouvable dont le failli a été libéré. Nul ne conteste le caractère prohibitif du par. 178(2); compte tenu du sens des termes « ordonnance de libération » et « libère », ce qu’interdit « exactement » la disposition, c’est de contraindre le failli à payer une réclamation prouvable dont il a été libéré. Il n’y a pas d’autres « ramifications possibles » à l’interdiction faite à cette disposition.

[64] Dans les observations des parties, il a certes beaucoup été question de l’effet d’une ordonnance de libération. Pour éviter que la Cour conclue à l’existence d’un conflit, l’Alberta a soutenu qu’en matière de faillite, la dette n’est pas éteinte, mais le débiteur en est simplement [TRADUCTION] « libéré ». Elle a affirmé que la *LFI* empêche seulement le « recouvrement civil » de la dette dans le cadre d’un « processus civil »; elle n’a aucune incidence sur la capacité de la province d’exiger le respect des exigences en matière de permis.

[65] Dans l’arrêt *Schreyer*, le juge LeBel a décrit l’effet de l’ordonnance de libération. Tout en reconnaissant que la dette n’est pas éteinte, il a expliqué que l’ordonnance de libération empêche les créanciers de faire valoir les réclamations prouvables en matière de faillite :

... toutes les réclamations sont emportées dans la faillite et [...] le failli est libéré de toutes les réclamations

discharged unless the law sets out a clear exclusion or exemption. . . .

The only reservation I have with the decision of the Court of Appeal in the case at bar relates to its numerous statements that the operation of s. 178(2) *BIA* has the effect of “extinguishing” the equalization claim. With respect, this provision does not purport to extinguish claims that are provable in bankruptcy pursuant to s. 121 *BIA*, but “releases” the debtor from such claims: see, on this point, *Re Kryspin* (1983), 40 O.R. (2d) 424 (H.C.J.), at pp. 438-39; and *Ross, Re* (2003), 50 C.B.R. (4th) 274 (Ont. S.C.J.), at para. 15. As is clear from the words of s. 178(2) *BIA*, the discharge operates to release the bankrupt from all claims provable in bankruptcy. For creditors, the discharge means that they “cease to be able to enforce claims against the bankrupt that are provable in bankruptcy”. [Emphasis added; paras 20-21.]

(Citing Houlden, Morawetz and Sarra, at p. 6-283.)

[66] This description is consistent with the term “releases” found in s. 178(2), which means “[l]iberation from an obligation, duty, or demand; the act of giving up a right or claim to the person against whom it could have been enforced”: *Black’s Law Dictionary* (10th ed. 2014), at p. 1480. As a result of s. 178(2), creditors are deemed to give up their right to enforce their provable claims. The verb “enforce”, as used by LeBel J. and Houlden, Morawetz and Sarra, means “to compel obedience”: *Black’s Law Dictionary*, at p. 645. The non-extinguishment of the debt may be relevant in some cases, such as those involving the liability of a third party (see *Buchanan v. Superline Fuels Inc.*, 2007 NSCA 68, 255 N.S.R. (2d) 286; *Miller, Re* (2001), 27 C.B.R. (4th) 107 (Ont. S.C.J.)). This is, however, of no practical relevance to this appeal. Section 178(2) is clear: a creditor cannot compel the debtor to pay a debt that was released on discharge.

[67] In this appeal, the payment which the province seeks to recover is a provable claim. In substance, the

lors de sa libération, à moins que la loi ne prévoie clairement une exclusion ou une exemption. . . .

Ma seule réserve à l’égard de la décision de la Cour d’appel concerne le fait qu’elle a écrit à plusieurs reprises que l’application du par. 178(2) de la *LFI* avait [TRADUCTION] « éteint » la réclamation au titre de la compensation. Soit dit en toute déférence, cette disposition n’a pas pour objet d’éteindre les réclamations prouvables en matière de faillite au sens de l’art. 121 de la *LFI*, mais « libère » le débiteur de ces réclamations : voir à ce sujet *Re Kryspin* (1983), 40 O.R. (2d) 424 (H.C.J.), p. 438-439; et *Ross, Re* (2003), 50 C.B.R. (4th) 274 (C.S.J. Ont.), par. 15. Le libellé du par. 178(2) de la *LFI* énonce clairement que l’ordonnance de libération libère le failli de toutes les réclamations prouvables en matière de faillite. Pour leur part, les créanciers [TRADUCTION] « cessent de pouvoir faire valoir contre le failli leurs réclamations prouvables en matière de faillite ». [Je souligne; par. 20-21.]

(Citant Houlden, Morawetz et Sarra, p. 6-283.)

[66] Cette description est compatible avec le terme « libère » figurant au par. 178(2), qui s’entend de [TRADUCTION] « la décharge d’une obligation, d’un devoir ou d’une exigence; l’action de renoncer à un droit ou une réclamation en faveur de la personne contre laquelle on aurait pu faire valoir ce droit ou cette réclamation » : *Black’s Law Dictionary* (10^e éd. 2014), p. 1480. Par application du par. 178(2), les créanciers sont réputés renoncer à leur droit de faire valoir leurs réclamations prouvables. L’expression « faire valoir » employée par le juge LeBel, qui renvoie au terme anglais « enforce » employé par Houlden, Morawetz et Sarra, signifie « contraindre au respect » : *Black’s Law Dictionary*, p. 645. La non-extinction de la dette peut être pertinente dans certaines affaires, comme celles mettant en cause la responsabilité d’un tiers (voir *Buchanan c. Superline Fuels Inc.*, 2007 NSCA 68, 255 N.S.R. (2d) 286; *Miller, Re* (2001), 27 C.B.R. (4th) 107 (C.S.J. Ont.)), mais elle n’a aucune pertinence pratique quant au présent pourvoi. Le paragraphe 178(2) est clair : un créancier ne peut contraindre le débiteur à payer une dette dont il a été libéré par une ordonnance de libération.

[67] En l’espèce, la créance que la province cherche à recouvrer constitue une réclamation prouvable.

purpose and effect of s. 102 are to compel payment of that provable claim. That claim was properly released, since neither the province's judgment debt, nor the resulting regulatory charge, is exempt from discharge under s. 178(1). As a provable claim is subject to s. 178(2), the province is precluded from compelling payment of the judgment debt.

[68] Contrary to the appellant's contention, nothing suggests that s. 178(2) merely precludes civil enforcement of provable claims. Accepting the appellant's argument would amount to adding words to the provision that do not exist, and that the legislator did not include. While being expressly precluded from compelling payment of a discharged provable claim, the province could create an administrative scheme that had the effect of coercing a discharged debtor to pay a debt that has been released. The appellant's argument must be rejected. Pursuant to s. 178(2) of the *BIA*, creditors are precluded from compelling payment of a claim provable in bankruptcy, through either civil or administrative processes.

[69] Neither can the question under the operational conflict branch of the paramountcy test be whether it is possible to refrain from applying the provincial law in order to avoid the alleged conflict with the federal law. To argue that the province is not required to use s. 102 in the context of bankruptcy, or that it can choose not to withhold the respondent's driving privileges, leads to a superficial application of the operational conflict test. To suggest that a conflict can be avoided by complying with the federal law to the exclusion of the provincial law cannot be a valid answer to the question whether there is "actual conflict in operation", as the majority of the Court put it in *Multiple Access*: see also *COPA*, at para. 64. To so conclude would render the first branch of the paramountcy test meaningless, since it is virtually always possible to avoid the application of a provincial law so as not to cause a conflict with a federal law. Furthermore, any provincial law that could survive the first branch under the latter argument would necessarily also

Essentiellement, l'art. 102 a pour objet et effet de contraindre le failli à payer cette réclamation prouvable. Le failli a été régulièrement libéré de cette réclamation puisque ni la créance judiciaire de la province ni la charge réglementaire en découlant ne sont soustraites à l'application de l'ordonnance de libération selon le par. 178(1). Étant donné qu'une réclamation prouvable est visée au par. 178(2), la province ne peut contraindre l'intimé à payer la dette constatée par jugement.

[68] Contrairement aux prétentions de l'appelante, rien n'indique que le par. 178(2) empêche simplement le recouvrement civil des réclamations prouvables. Faire droit à l'argument de l'appelante équivaldrait à ajouter à la disposition des mots qui n'existent pas, et que le législateur n'y a pas inclus. Alors qu'elle est expressément empêchée d'exiger le paiement d'une réclamation prouvable dont le débiteur a été libéré, la province pourrait mettre en place un régime administratif ayant pour effet de contraindre ce débiteur à payer une dette dont il a été libéré. L'argument de l'appelante doit être rejeté. Selon le par. 178(2) de la *LFI*, les créanciers ne peuvent exiger le paiement d'une réclamation prouvable en matière de faillite, que ce soit dans un processus civil ou administratif.

[69] Selon 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. Soutenir que la province n'est pas tenue d'appliquer l'art. 102 dans le contexte d'une faillite, ou qu'elle peut choisir de ne pas priver l'intimé de ses droits de conducteur, entraîne une application superficielle du critère applicable en matière de conflit d'application. Prétendre qu'un conflit peut être évité en se conformant à la loi fédérale à l'exclusion de la loi provinciale ne saurait constituer une réponse valide à la question de savoir s'il y a un « conflit véritable », comme l'indiquent les juges majoritaires dans *Multiple Access* : voir aussi l'arrêt *COPA*, par. 64. Une telle conclusion viderait de tout son sens le premier volet de 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, toute loi provinciale qui résisterait

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

conflict (para. 99) are misplaced as well. The classic statement of the test for operational conflict in *Multiple Access* that she cites with approval (para. 100) is precisely the one I am relying upon here. It is in light of that statement that I find there is no real possibility of dual compliance as understood by this Court. Indeed, the opposite conclusion would depend on a creditor refusing to apply (or a debtor refusing to comply with) the provincial law, or, alternatively, on a debtor renouncing (or a creditor refusing to comply with) the protection afforded by the federal law. To find a possibility of dual compliance with the conflicting laws at issue — on the basis of hypotheticals that call for “single” compliance, by any one of the actors involved, with one law but not with the other — would be inconsistent with this Court’s precedents on federal paramountcy.

[74] In this regard, this case is distinguishable from precedents like *Rothmans* and *COPA*, on which my colleague relies. Those cases both dealt with provincial laws that took a more restrictive approach to matters covered by permissive federal laws. In each of them, the relevant statutes were held not to create an operational conflict. In *COPA*, the federal *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, allowed private citizens to build airports, while the provincial *Act respecting the preservation of agricultural land and agricultural activities*, R.S.Q., c. P-41.1, prohibited such activities on agricultural land absent an administrative authorization: para. 8. In *Rothmans*, s. 30 of the federal *Tobacco Act*, S.C. 1997, c. 13, permitted the display of tobacco products at retail, while the provincial *Tobacco Control Act*, S.S. 2001, c. T-14.1, banned the advertising, display and promotion of tobacco products in places where persons under 18 years of age were allowed. *Rothmans* and *COPA* did not involve a direct contradiction between the two applicable laws as does the instant case. They merely involved one law that imposed stricter conditions in allowing activities that were also permitted by the government at the other level. In the case at

remarques de ma collègue selon lesquelles la question de l’impossibilité de se conformer aux deux lois constitue une « considération secondaire » dans mon analyse du conflit d’application (par. 99). C’est précisément sur l’énoncé classique du critère relatif au conflit d’application formulé dans l’arrêt *Multiple Access*, qu’elle cite avec approbation (par. 100), que les présents motifs mettent l’accent. C’est à la lumière de cet énoncé que je conclus à l’absence d’une possibilité réelle de se conformer aux deux lois au sens où l’entend la Cour. D’ailleurs, une conclusion contraire serait tributaire du refus d’un créancier d’appliquer la loi provinciale (ou du refus d’un débiteur de s’y conformer). Ou encore, une telle conclusion dépendrait de la renonciation d’un débiteur à la protection qu’offre la loi fédérale (ou du refus d’un créancier de s’y conformer). Conclure à la possibilité de se conformer aux deux lois conflictuelles en cause — en se fondant sur des hypothèses qui en appellent au « simple » respect, par l’un ou l’autre des acteurs en cause, d’une loi mais pas de l’autre — n’est pas compatible avec les décisions antérieures de la Cour sur la doctrine de la prépondérance fédérale.

[74] À cet égard, il convient d’établir une distinction entre la présente affaire et les précédents tels *Rothmans* et *COPA* sur lesquels s’appuie ma collègue. Dans ces deux affaires, des lois provinciales réglementaient de façon plus restrictive la matière traitée dans des lois fédérales permissives. Dans chaque cas, la Cour a conclu que les lois en cause ne faisaient pas naître un conflit d’application. Dans *COPA*, une loi fédérale, la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. 1985, c. A-2, permettait à des particuliers de construire des aérodromes, alors qu’une loi provinciale, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, en interdisait la construction sur une terre agricole en l’absence d’une autorisation administrative : par. 8. Dans *Rothmans*, l’art. 30 de la *Loi sur le tabac*, L.C. 1997, c. 13, autorisait l’exposition des produits du tabac dans les établissements de vente au détail, alors qu’une loi provinciale, *The Tobacco Control Act*, S.S. 2001, c. T-14.1, interdisait la publicité, l’exposition et la promotion des produits du tabac dans les lieux auxquels ont accès des personnes âgées de moins de 18 ans. Dans ces deux affaires, contrairement aux lois en l’espèce,

bar, the question with respect to operational conflict is whether debts incurred while driving uninsured can be enforced even though the debtor has been discharged from bankruptcy. On this question, the two laws directly contradict each other.

[75] I therefore conclude that s. 102 of the *TSA* allows the province, or a third party creditor, to enforce a provable claim that has been released. To that extent, it conflicts with s. 178(2) of the *BIA*. It is impossible for the province to apply s. 102 without contravening s. 178(2) and, as a result, for the respondent to simultaneously be liable to pay the judgment debt under the provincial scheme and be released from that same claim pursuant to s. 178(2): *Lafarge*, at para. 82; *M & D Farm*, at para. 41. Section 178 is a complete code in that it sets out which debts are released on discharge and which debts survive bankruptcy. In effect, s. 102 creates a new class of exempt debts that is not listed in s. 178(1). Hence, in the words used by my colleague in her reasons (paras. 95, 110 and 128), “the provincial law allows the very same thing” — the enforcement of a debt released under s. 178(2) of the *BIA* — that “the federal law prohibits”. The result is an operational conflict between the provincial and federal provisions.

[76] Although this conclusion makes it unnecessary to discuss the second branch of the test, I will nonetheless address it in order to respond to the province’s arguments.

(b) *Frustration of Federal Purpose*

(i) Financial Rehabilitation

[77] Like the lower courts, I find that the province’s use of its administrative powers relating to

les deux lois en cause ne se contredisaient pas; elles se limitaient à imposer des conditions plus strictes à l’exercice d’activités permises par l’autre ordre de gouvernement. En l’espèce, la question qui soulève un conflit d’application est de savoir si les dettes d’un conducteur non assuré résultant d’un accident d’automobile doivent être remboursées même si le débiteur en a été libéré par une libération de faillite. Sur ce point, les deux lois sont directement contradictoires.

[75] Je conclus donc que l’art. 102 de la *TSA* permet à la province, ou à un tiers créancier, de contraindre un failli à payer une réclamation prouvable dont il a été libéré. Dans cette mesure, cet article entre en conflit avec le par. 178(2) de la *LFI*. Il n’est pas possible que la province applique l’art. 102 sans contrevenir au par. 178(2), et en conséquence, que l’intimé soit tenu, sous le régime provincial, de payer une dette constatée par jugement et qu’il soit en même temps libéré de cette même dette en vertu du par. 178(2) : *Lafarge*, par. 82; *M & D Farm*, par. 41. L’article 178 constitue un code complet en ce qu’il précise les dettes dont le failli est libéré par une ordonnance de libération et celles qui survivent à la faillite. 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). En conséquence, pour reprendre les mots qu’utilise ma collègue dans ses motifs (par. 95, 110 et 128), « la loi provinciale autorise la chose même » — l’obligation de payer une dette dont le débiteur a été libéré aux termes du par. 178(2) de la *LFI* — « qu’interdit la loi fédérale ». Il en résulte un conflit d’application entre les dispositions provinciales et fédérales.

[76] Bien que cette conclusion rende inutile l’examen du second volet de l’analyse, je vais quand même l’examiner afin de répondre aux arguments de la province.

(b) *Entrave à la réalisation de l’objet fédéral*

(i) Réhabilitation financière

[77] À l’instar des tribunaux d’instance inférieure, j’estime que le recours par la province à ses pouvoirs

driving privileges to burden the respondent until he repays a discharged debt frustrates the financial rehabilitation of the bankrupt. The effect of s. 102 directly contradicts and defeats the purpose of the discharge provided for in s. 178(2):

The *BIA* permits an honest but unfortunate debtor to obtain a discharge from debts subject to reasonable conditions. The *Act* is designed to permit a bankrupt to receive, after a specified period a complete discharge of all his or her debts in order that he or she may be able to integrate into the business life of the country as a useful citizen free from the crushing burden of debts . . . [Emphasis added.]

(Houlden, Morawetz and Sarra, at p. 1-2.1)

As explained already, the language of s. 178(2) makes it clear that the purpose of this provision is to give effect to one of the goals underlying the *BIA* regime — the financial rehabilitation of the debtor — by releasing “the bankrupt from all claims provable in bankruptcy”. In other words, s. 178(2) is aimed precisely at providing the bankrupt with a fresh start. The facts of this case establish that the province’s use of s. 102 despite the respondent’s discharge undermines this purpose.

[78] The respondent was a truck driver. In 1996, after the accident, the province was assigned the judgment rendered against him in the amount of \$194,875. In 2008, after attempting to pay the debt in instalments for about 12 years, he made an assignment in bankruptcy. At that time, the outstanding amount of the debt had increased to \$195,823; it was, by far, the largest of the respondent’s financial liabilities. In 12 years, the respondent had not been able to keep up with his interest payments. The crushing burden of the province’s claim against him was the main reason for his bankruptcy. In 2012, at the time his application for discharge was heard, the respondent had only managed to pay the judgment debt down to \$192,103.79. By the effect of s. 102, he was exiting bankruptcy while carrying the same financial burden that had caused his bankruptcy four years earlier. If s. 102 is allowed to operate despite the respondent’s discharge, the

administratifs en matière de droits de conducteur pour accabler l’intimé jusqu’à ce qu’il rembourse une dette dont il a été libéré entrave la réhabilitation financière du failli. L’effet de l’art. 102 va directement à l’encontre de l’objet de la libération prévue au par. 178(2) :

[TRADUCTION] La *LFI* permet au débiteur honnête, mais malchanceux, d’obtenir une libération de dettes sous réserve de conditions raisonnables. La *Loi* vise à permettre au failli d’obtenir, après une période donnée, une libération totale de toutes ses dettes de sorte qu’il puisse s’intégrer à la vie économique du pays en tant que citoyen utile soulagé de l’écrasant fardeau des dettes . . . [Je souligne.]

(Houlden, Morawetz et Sarra, p. 1-2.1)

J’ai déjà expliqué que le libellé du par. 178(2) indique clairement que cette disposition a pour objet de donner effet à l’un des objectifs sous-jacents du régime de la *LFI* — la réhabilitation financière du débiteur — en libérant « le failli de toutes autres réclamations prouvables en matière de faillite ». En d’autres mots, le par. 178(2) vise précisément à permettre au failli de repartir à neuf. Les faits de la présente affaire établissent que le recours, par la province, à l’art. 102 en dépit de la libération de l’intimé mine cet objet.

[78] L’intimé était camionneur. En 1996, après l’accident, la province s’est vu céder le jugement rendu contre lui pour la somme de 194 875 \$. En 2008, après avoir tenté de payer la dette par versements échelonnés pendant environ 12 ans, il a fait cession de ses biens. À l’époque, le montant de la dette avait augmenté à 195 823 \$; il s’agissait, de loin, de la plus importante obligation financière de l’intimé. En 12 ans, l’intimé n’était pas parvenu à payer l’intérêt. L’écrasant fardeau de la réclamation de la province contre lui constituait la principale raison de sa faillite. En 2012, au moment de l’audition de sa demande de libération, l’intimé n’avait réussi à réduire le montant de la dette constatée par jugement qu’à la somme de 192 103,79 \$. Par l’effet de l’art. 102, il sortait de la faillite en portant le même fardeau financier que celui qui avait causé sa faillite quatre ans auparavant. Si l’on permet que l’art. 102 s’applique en dépit de la libération de

respondent is not offered the opportunity to rehabilitate that Parliament intended to give him. This is particularly compelling in the respondent's case. As a truck driver, his ability to gain a livelihood is tied to his ability to drive. But more generally, inability to drive can constitute a significant impediment to any person's capacity to earn income: see *Lucar, Re* (2001), 32 C.B.R. (4th) 270 (Ont. S.C.J.), at paras. 22-23.

[79] In furthering financial rehabilitation, Parliament expressly selected which debts survive bankruptcy and which are discharged: s. 178(1) and (2). It did so having regard to competing policy objectives. This is a delicate exercise, because the more claims that survive bankruptcy, the more difficult it becomes for a debtor to rehabilitate: *AbitibiBowater*, at para. 35; *Schreyer*, at para. 19. In 1970, the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation emphasized this concern:

... much of the rehabilitative effect of his discharge and release from debts is lost, when a bankrupt is left with substantial debts after his discharge. Indeed, in some cases, it may almost be regarded as a mockery of the bankruptcy system to take all of the sizable property of a debtor, distribute it among the creditors and then leave the debtor to cope with some of his largest creditors from whose debts he has not been released.

(*Bankruptcy and Insolvency: Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation* (1970), at para. 3.2.085)

When operating in the context of bankruptcy, s. 102 undermines this balancing exercise and imperils the bankrupt's ability to rehabilitate. In effect, s. 102 creates a new class of debts that survive bankruptcy. As such, it leaves the debtor with a substantial financial liability that was not contemplated by Parliament. 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. Together, s. 178(1) and (2) are comprehensive. It is beyond the province's constitutional

l'intimé, celui-ci se voit privé de la possibilité de se réhabiliter que le Parlement a voulu lui donner, ce qui est particulièrement impérieux dans le cas de l'intimé. En tant que camionneur, sa capacité de gagner sa vie dépend de sa capacité de conduire, mais de façon plus générale, l'incapacité de conduire peut constituer un obstacle important à la capacité de quiconque de gagner un revenu : voir *Lucar, Re* (2001), 32 C.B.R. (4th) 270 (C.S.J. Ont.), par. 22-23.

[79] Pour favoriser la réhabilitation financière du failli, le législateur a expressément sélectionné les dettes qui survivent à la faillite et celles dont le failli est libéré : par. 178(1) et (2). À cette fin, il a tenu compte de divers objectifs de politique générale, parfois opposés. Il s'agit d'un exercice délicat, car plus le nombre des réclamations qui survivent à la faillite est élevé, plus il devient difficile pour le débiteur de se réhabiliter : *AbitibiBowater*, par. 35; *Schreyer*, par. 19. En 1970, le Comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité a souligné cette préoccupation :

... la libération et la remise des dettes perdent beaucoup de leur raison d'être si le failli demeure chargé de dettes considérables après sa libération. Dans certains cas, n'est-ce pas même caricaturer notre système de faillite que de prendre tous les biens saisissables du débiteur, de les distribuer aux créanciers puis de laisser le débiteur se débrouiller avec quelques-uns de ses créanciers les plus importants, à l'égard desquels il n'a pas été libéré?

(*Faillite et Insolvabilité : Rapport du comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité* (1970), par. 3.2.085)

Lorsqu'appliqué dans le contexte d'une faillite, l'art. 102 mine cet exercice de pondération et met en péril la capacité de réhabilitation du failli. En effet, l'art. 102 crée une nouvelle catégorie de dettes qui survivent à la faillite. Le débiteur demeure ainsi chargé d'une obligation financière importante que le Parlement n'avait pas prévue. Si le Parlement avait voulu que les dettes constatées par jugement découlant d'accidents d'automobile, 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. Ensemble, les par. 178(1)

authority to interfere with Parliament's discretion in that regard.

[80] Notwithstanding this, Alberta asserts that, like any creditor, the province is allowed to form a new binding contract with the discharged bankrupt for the repayment of the debt. In its view, the respondent's driving privileges can serve as fresh consideration for such a contract. I disagree. Like the Court of Appeal, I conclude that this alleged fresh consideration is neither genuine nor consistent with the purpose of s. 178(2).

[81] As a general rule, a creditor cannot cause a debtor to revive an obligation from which the debtor was released, unless the creditor offers fresh consideration: Wood, at p. 301. Between private parties, it is arguable that a debtor may freely agree to revive a discharged debt in exchange for the creditor's provision of goods or services. The province, however, is unlike any private creditor. While a private creditor is under no obligation to provide goods or services, the province cannot withhold the respondent's driving privileges arbitrarily. Suspension of privileges by administrative bodies must be based on a legal rule: see *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at pp. 141-42; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473, at para. 59; *Secession Reference*, at para. 71; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at para. 10. In the case at bar, the effect and purpose of s. 102 are to compel payment of a discharged debt, which conflicts with s. 178(2). As a result, s. 102 is, to that extent, inoperative and cannot ground the province's authority to withhold the respondent's privileges. If those privileges are being suspended on the sole basis that the respondent refuses to satisfy a judgment debt that was released in bankruptcy, the province is acting without authority. The province's promise to refrain from doing what it has no authority to do cannot constitute fresh consideration capable of supporting any contract. This includes a contract for the repayment of a discharged debt. More importantly, the respondent need not enter into such a contract in

et (2) sont exhaustifs. S'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Parlement à cet égard outrepassa la compétence constitutionnelle de la province.

[80] Malgré cela, l'Alberta affirme que, comme tout autre créancier, la province a le droit de conclure avec le failli libéré un nouveau contrat exécutoire en vue du remboursement de la dette. À son avis, les droits de conducteur de l'intimé peuvent servir de nouvelle contrepartie pour la conclusion d'un tel contrat. Je ne suis pas d'accord. Comme la Cour d'appel, j'estime que cette prétendue nouvelle contrepartie n'est ni véritable ni compatible avec les objets du par. 178(2).

[81] En règle générale, le créancier ne peut faire en sorte que le débiteur fasse renaître une obligation dont il a été libéré, à moins d'offrir une nouvelle contrepartie : Wood, p. 301. Entre des parties privées, on peut soutenir que le débiteur puisse librement consentir à faire renaître une dette dont il a été libéré en échange de la fourniture de biens ou de services par le créancier. Mais la province n'a rien d'un créancier privé. Si un créancier privé n'est pas tenu de fournir des biens ou des services, la province, elle, ne peut priver arbitrairement l'intimé de ses droits de conducteur. La suspension de droits par les organismes administratifs doit être fondée sur une règle de droit : voir *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 141-142; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, par. 59; *Renvoi relatif à la sécession*, par. 71; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 10. En l'espèce, l'art. 102 a pour effet et pour objet de contraindre le débiteur à payer une dette dont il a été libéré, et il entre en conflit avec le par. 178(2). L'article 102 est donc inopérant dans cette mesure et ne peut servir de fondement à l'exercice, par la province, du pouvoir de priver l'intimé de ses droits. Si ces droits sont suspendus pour le seul motif que l'intimé refuse de payer une dette constatée par jugement dont il a été libéré dans le cadre d'une faillite, la province agit sans pouvoir. La promesse de la province de s'abstenir de faire ce qu'elle n'a pas le pouvoir de faire ne saurait constituer une nouvelle contrepartie pouvant

order to recover his driving privileges, because the province has no authority to withhold them.

[82] Finally, Alberta's other assertion, to the effect that Parliament's power over bankruptcy and insolvency matters does not extend to the regulation of driving privileges, does not entail that the province can withhold those privileges on the basis of an unpaid released debt. In my view, the province is conflating the scope of Parliament's authority and the consequences of the conflict between the *BIA* and the *TSA*. The financial responsibility of drivers is a valid matter of provincial concern and jurisdiction, and the province can set the conditions for driving privileges with this consideration in mind. Nonetheless, when the province denies a person's driving privileges on the sole basis that he or she refuses to pay a debt that was discharged in bankruptcy, the province's condition conflicts with s. 178(2) of the *BIA* and is, to that extent, inoperative. To so conclude does not transfer the power to regulate driving privileges to Parliament. The obligation to grant those privileges flows from the provisions of the provincial law that remain operative.

[83] The rehabilitative purpose of s. 178(2) is not meant to give debtors a fresh start in all aspects of their lives. Bankruptcy does not purport to erase all the consequences of a bankrupt's past conduct. However, by ensuring that all provable claims are treated as part of the bankruptcy regime, the *BIA* gives debtors an opportunity to rehabilitate themselves financially. While this does not amount to erasing all regulatory consequences of their past conduct, it is certainly meant to free them from the financial burden of past indebtedness.

(ii) Equitable Distribution

[84] The Court of Appeal concluded that the *TSA* also disrupts the equitable distribution purpose of

servir de base à un contrat, y compris un contrat en vue du remboursement d'une dette dont le débiteur a été libéré. Plus important encore, l'intimé 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.

[82] Enfin, l'autre affirmation de l'Alberta, selon laquelle la compétence du Parlement en matière de faillite et d'insolvabilité ne s'étend pas à la réglementation des droits de conducteur, ne saurait signifier que la province peut priver une personne de ces droits en raison du non-paiement d'une dette dont cette personne a été libérée. À mon avis, la province confond l'étendue du pouvoir du Parlement et les conséquences du conflit entre la *LFI* et la *TSA*. La responsabilité financière des conducteurs est une matière de compétence et d'intérêt provincial valide, et la province peut établir les conditions d'obtention des droits de conducteur en tenant compte de cette considération. Mais lorsqu'elle prive une personne de ses droits de conducteur pour le seul motif que cette personne refuse de payer une dette dont elle a été libérée dans le cadre d'une faillite, cette condition qu'impose la province entre en conflit avec le par. 178(2) de la *LFI* et est, dans cette mesure, inopérante. Une telle conclusion n'a pas pour effet de transférer au Parlement le pouvoir de réglementer les droits de conducteur. L'obligation d'accorder ces droits découle des dispositions de la loi provinciale qui demeurent opérantes.

[83] L'objet de réhabilitation du par. 178(2) n'est pas censé permettre aux débiteurs de repartir à neuf dans tous les aspects de leur vie. La faillite ne vise pas à effacer toutes les conséquences de la conduite antérieure du failli. Mais en faisant en sorte que toutes les réclamations prouvables soient traitées dans le cadre du régime de faillite, la *LFI* donne aux débiteurs une possibilité de se réhabiliter financièrement. Cela n'efface pas toutes les conséquences réglementaires de leur conduite antérieure, mais vise assurément à les libérer du fardeau financier de leur endettement antérieur.

(ii) Partage équitable

[84] La Cour d'appel a conclu que la *TSA* entraînait également la réalisation de l'objet de la *LFI* que

the *BIA*. In that court's view, the province's legislative scheme allows it to obtain more than the ordinary dividend paid under the bankruptcy regime, which is contrary to the objective of the *BIA* to "treat all creditors of the same class equally" (para. 50). For its part, the province asserts that s. 102 does not alter the priorities set out in the *BIA*, since payment for the privilege of driving does not draw on the estate of the bankrupt that is available to other creditors.

[85] I disagree with this conclusion of the Court of Appeal. The purpose of s. 178, the only provision of the *BIA* that is at issue in this appeal, is to give the discharged bankrupt a fresh start. The section sets out the limits of this fresh start by excluding specific debts from being released by the order of discharge (s. 178(1)), and it provides for the consequences of that order by releasing the bankrupt from all other provable claims (s. 178(2)). Section 178 does not further the purpose of equitable distribution of assets. What the Court of Appeal points to are the consequences of survival of the judgment debt as a result of s. 102 of the *TSA*, despite the discharge contemplated in s. 178. This concerns the financial rehabilitation purpose of the *BIA* and nothing more.

[86] This Court has repeatedly cautioned against giving "too broad a scope to paramountcy on the basis of frustration of federal purpose": *Lemare Lake*, at para. 23, quoting *Marcotte*, at para. 72; *Marine Services*, at para. 69; *Western Bank*, at para. 74. In the federal paramountcy analysis, it is therefore always essential to ascertain the exact purpose of the specific provision of the federal law that is at issue. The Court of Appeal does not cite any authority supporting the assertion that s. 178 has purposes other than the debtor's financial rehabilitation. Although other provisions of the *BIA*, discussed earlier in these reasons and dealing mostly with the property of the bankrupt and the administration of the bankrupt's estate, are meant to ensure this equitable distribution purpose, those provisions are not at issue in the case at bar. At best, the assertion made by the Court of Appeal unduly broadens the *BIA*'s equitable distribution purpose and the related single

constitue le partage équitable. À son avis, le régime législatif de la province permet à celle-ci d'obtenir plus que les dividendes ordinaires versés sous le régime de la faillite, ce qui est contraire à l'objectif de la *LFI* qui consiste à [TRADUCTION] « traiter équitablement tous les créanciers d'une même catégorie » (par. 50). Pour sa part, la province affirme que l'art. 102 ne modifie en rien les priorités énoncées dans la *LFI*, car le paiement exigé en échange des droits de conducteur n'est pas puisé dans l'actif du failli devant servir au paiement des autres créanciers.

[85] Je ne suis pas d'accord avec cette conclusion de la Cour d'appel. L'article 178, la seule disposition de la *LFI* en cause dans le présent pourvoi, vise à permettre au failli libéré de repartir à neuf. Il fixe les limites de ce nouveau départ en excluant certaines dettes dont le failli n'est pas libéré par une ordonnance de libération (par. 178(1)), et prévoit les conséquences de cette ordonnance en libérant le failli de toutes autres réclamations prouvables (par. 178(2)). L'article 178 ne favorise pas la réalisation de l'objet qu'est le partage équitable des biens du failli. Ce que la Cour d'appel fait ressortir, ce sont les conséquences de la survie de la dette constatée par jugement en raison de l'art. 102 de la *TSA* et malgré la libération prévue à l'art. 178. Seul est en cause l'objet de réhabilitation financière de la *LFI*, et rien de plus.

[86] La Cour a à maintes reprises mis en garde contre le fait de conférer « à [la] doctrine [de la prépondérance fédérale] une portée trop large dès qu'il y a entrave à l'objectif fédéral » : *Lemare Lake*, par. 23, citant *Marcotte*, par. 72; *Marine Services*, par. 69; *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 74. Dans l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale, il est donc toujours essentiel d'établir avec précision l'objet de la disposition de la loi fédérale en cause. La Cour d'appel ne cite pas de source appuyant l'affirmation voulant que l'art. 178 vise autre chose que la réhabilitation financière du débiteur. D'autres dispositions de la *LFI*, que j'ai déjà examinées dans les présents motifs et qui traitent principalement des biens du failli et de l'administration de l'actif de celui-ci, visent à assurer la réalisation de l'objet de partage équitable, mais ces dispositions ne sont pas en cause en l'espèce. Au mieux, l'affirmation de la Cour d'appel élargit indûment l'objet de

proceeding model. This is contrary to the presumption of constitutionality according to which, “[w]hen a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to another applicable construction which would bring about a conflict between the two statutes”: *Western Bank*, at para. 75, quoting *Law Society of B.C.*, at p. 356; *Marine Services*, at para. 69.

[87] Professor Wood, at p. 3, explains as follows the rationale behind the collective proceeding through which equitable distribution is achieved:

The race to grab assets in the absence of a collective insolvency regime does not provide an environment within which an efficient and orderly liquidation can occur. The process is inefficient because each creditor must separately attempt to enforce their claims against the debtor’s assets, and this produces duplication in enforcement costs. The piecemeal selling off of assets also results in a much smaller recovery than if a single person were in control of the liquidation. Similarly, the race to seize assets does not produce an environment within which negotiations with creditors can easily occur. A reasonable creditor who is inclined to negotiate with the debtor will be unlikely to do so if other creditors are actively taking steps to make away with the debtor’s realizable assets; instead, the creditor will feel compelled to join the wild dash to seize assets. Although some of the creditors (those who are able to strike first) are better off in such a scenario, the creditors as a group receive less than if a more orderly liquidation or negotiated arrangement had taken place.

(See also *Husky Oil*, at para. 7.)

[88] The single proceeding model is focused on ensuring the orderly distribution of assets and reducing inefficiencies, and ultimately on maximizing global recovery for creditors. If, after the bankrupt’s discharge, that is, after the administration of the estate and the orderly distribution contemplated by the *BIA*, the province is allowed to compel a bankrupt to make payments outside the collective proceeding and to obtain property that

partage équitable de la *LFI* et le modèle de la procédure unique qui s’y rapporte. Cette approche est contraire à la présomption de validité constitutionnelle qui exige que « [c]haque fois qu’on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu’elle n’entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 75, citant *Law Society of B.C.*, p. 356; *Marine Services*, par. 69.

[87] Le professeur Wood, à la p. 3, décrit ainsi la raison d’être de la procédure collective qui permet d’assurer un partage équitable :

[TRADUCTION] La course pour s’emparer des éléments d’actif en l’absence d’un régime collectif d’insolvabilité n’offre pas un environnement propice à une liquidation efficace et ordonnée. Le processus est inefficace parce que chaque créancier doit tenter séparément de faire valoir sa réclamation contre les biens du débiteur, ce qui entraîne un dédoublement des frais de recouvrement. La liquidation à la pièce des éléments d’actifs donne également lieu à un recouvrement bien inférieur à ce qu’il aurait été si une seule personne avait dirigé la liquidation. De la même façon, la course pour saisir les éléments d’actif ne crée pas un environnement très propice aux négociations avec les créanciers. Le créancier raisonnable qui est disposé à négocier avec le débiteur ne le fera probablement pas si les autres créanciers prennent des mesures concrètes pour emporter les biens réalisables du débiteur; il se sentira plutôt obligé de se jeter dans la mêlée pour saisir les biens. S’il est vrai que certains créanciers (ceux qui réussissent à frapper en premier) s’en tirent mieux dans un tel contexte, les créanciers, en tant que groupe, reçoivent moins que ce qu’ils auraient reçu dans le cadre d’une liquidation plus ordonnée ou d’un arrangement négocié.

(Voir aussi *Husky Oil*, par. 7.)

[88] Le modèle de la procédure unique vise à assurer le partage ordonné des biens et à réduire les inefficacités et, ultimement, à maximiser le recouvrement global des créanciers. Si, après la libération du failli, c’est-à-dire après l’administration de l’actif et le partage ordonné que prévoit la *LFI*, la province peut contraindre un failli à effectuer des paiements en dehors de la procédure collective, et obtenir des biens qui ne seraient pas, de toute façon,

would not, in any event, be distributed to the creditors as part of the bankruptcy process, I fail to see how the single proceeding model is disrupted. The assets to be distributed to creditors remain the same, and they are still allocated according to the bankruptcy scheme and any priorities it dictates. Whether or not s. 102 of the *TSA* operates after the discharge does not impact the orderly distribution to creditors, nor does it affect the pool of assets to be distributed to them. In this regard, the judgment debt is not “preferred” or given any kind of priority under the *BIA* scheme; it is quite simply unaffected by the bankruptcy process as a result of the provincial scheme in the same way as the other debts listed in s. 178(1) that are not released by the order of discharge. The operation of s. 102 does not cause any chaos or inefficiencies in the bankruptcy process. If anything, allowing s. 102 to operate increases global recovery for the other creditors while leaving the single proceeding intact.

[89] Thus, 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, I am not convinced that the operation of the provincial scheme in the context of this appeal interferes with the equitable distribution of assets, a purpose that is undoubtedly served by other provisions of the *BIA*, but not by s. 178.

VI. Disposition

[90] In my view, the doctrine of paramountcy dictates that s. 102 of the *TSA* is inoperative to the extent that it conflicts with the *BIA*, and in particular s. 178(2). Therefore, the province cannot withhold the respondent’s driving privileges on the basis of an unsatisfied but discharged judgment debt. I would dismiss the appeal with costs and answer the constitutional question as follows:

Is s. 102(2) of the Alberta *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, constitutionally inoperative by reason of the doctrine of federal paramountcy?

distribués aux créanciers dans le cadre du processus de faillite, je ne vois pas en quoi le modèle de la procédure unique est perturbé. Les éléments d’actif devant être partagés entre les créanciers demeurent les mêmes et sont quand même répartis conformément au régime de faillite et aux priorités qu’il dicte. Que l’article 102 de la *TSA* s’applique ou non après la libération n’a aucune incidence sur le partage ordonné des biens entre les créanciers, ni même d’effet sur l’ensemble de biens que ceux-ci peuvent se partager. À cet égard, la dette constatée par jugement n’est pas « privilégiée » et ne se voit pas non plus accorder une quelconque priorité sous le régime de la *LFI*; elle n’est tout simplement pas touchée par le processus de faillite en raison du régime provincial, au même titre que les autres dettes énumérées au par. 178(1) dont le failli n’est pas libéré par l’ordonnance de libération. L’application de l’art. 102 ne cause ni chaos ni inefficacités dans le processus de faillite. En fait, permettre l’application de l’art. 102 augmente le recouvrement global des autres créanciers, tout en préservant la procédure unique.

[89] Par conséquent, 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, je ne suis pas convaincu que l’application du régime provincial dans le contexte du présent pourvoi fait obstacle au partage équitable des biens, un objet dont la réalisation est sans aucun doute visée par d’autres dispositions de la *LFI*, mais pas par l’art. 178.

VI. Dispositif

[90] À mon avis, la doctrine de la prépondérance fédérale dicte que l’art. 102 de la *TSA* est inopérant dans la mesure où il entre en conflit avec la *LFI*, et avec le par. 178(2) en particulier. La province ne peut donc pas priver l’intimé de ses droits de conducteur en raison d’une dette constatée par jugement qu’il n’a pas payée mais dont il a été libéré. Je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens, et de répondre à la question constitutionnelle de la façon suivante :

Le paragraphe 102(2) de la *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, de l’Alberta est-il inopérant du point de vue constitutionnel en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale?

Answer: Yes, s. 102 of the Alberta *Traffic Safety Act* is inoperative to the extent that it is used to enforce a debt discharged in bankruptcy.

The reasons of McLachlin C.J. and Côté J. were delivered by

[91] CÔTÉ J. — I agree that what is at the core of this appeal is the frustration of a federal purpose. Therefore, I concur with Gascon J. insofar as he finds that s. 102 of the Alberta *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6 (“TSA”), frustrates the purpose of financial rehabilitation that underlies s. 178(2) of the federal *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“BIA”), and that s. 102 is accordingly inoperative to the extent of the conflict by reason of the doctrine of federal paramountcy. However, I do not believe that there is an operational conflict to speak of in this appeal.

[92] There is no doubt in my mind that s. 102 of the *TSA* allows Alberta to do indirectly what it is implicitly prohibited from doing under s. 178(2) of the *BIA*, but in light of the indirect nature of the conflict, this issue is properly dealt with on the basis of the second branch of the federal paramountcy test, not the first.

[93] In my respectful view, Gascon J.’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. My colleague’s approach conflates the two branches of the federal paramountcy test, or at a minimum blurs the difference between them and returns the jurisprudence to the state it was at before the second branch was recognized as a separate branch. And it has an additional serious adverse effect: by expanding the definition of conflict in the first branch, it increases the number of situations in which a federal law might be found to pre-empt a provincial law without an in-depth analysis of Parliament’s intent.

Réponse : Oui, l’art. 102 de la *Traffic Safety Act* de l’Alberta est inopérant dans la mesure où il permet de recouvrer une dette dont le débiteur a été libéré dans le cadre d’une faillite.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et de la juge Côté rendus par

[91] LA JUGE CÔTÉ — Je conviens que ce qui est au cœur du présent pourvoi est l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral. En conséquence, je souscris aux motifs du juge Gascon dans la mesure où il conclut que l’art. 102 de la loi *Traffic Safety Act* de l’Alberta, R.S.A. 2000, c. T-6 (« TSA »), entrave la réhabilitation financière du failli, qui est l’objet du par. 178(2) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (« LFI »), et que l’art. 102 est donc inopérant dans la mesure du conflit, en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale. Cependant, je ne crois pas qu’il existe un conflit opérationnel en l’espèce.

[92] Il ne fait aucun doute, selon moi, que l’art. 102 de la *TSA* autorise l’Alberta à faire indirectement ce que le par. 178(2) de la *LFI* lui interdit implicitement de faire, mais le caractère indirect du conflit fait en sorte que la question doit être examinée sous le second volet de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale, et non sous le premier volet.

[93] À mon humble avis, l’analyse du juge Gascon tranche avec la norme claire que cette 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 express. L’approche de mon collègue confond les deux volets de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale, ou obscurcit à tout le moins la différence entre les deux et ramène la jurisprudence à l’état où elle se trouvait avant que le second volet soit reconnu comme volet distinct. Et cette approche a également une conséquence sérieuse : en élargissant la définition de conflit sous le premier volet, elle accroît le nombre de cas où une loi fédérale pourrait court-circuiter une loi provinciale sans que l’on analyse en profondeur l’intention du Parlement.

[94] To support his approach, my colleague relies on cases that were decided before “frustration of purpose” was recognized as a separate branch of the test. He also relies on subsequent decisions in which the two branches were confused. In my view, *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961 (“*M & D Farm*”), and *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86 (“*Lafarge*”), cannot be found to represent a consistent and coherent approach to the interplay between the two branches.

[95] In the case at bar, it is clear from the provisions themselves that as a result of how the two legislatures decided to exercise their respective powers, dual compliance is not impossible. The provincial and federal 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.

[96] Under s. 178 of the *BIA*, a bankrupt is discharged from all claims provable in bankruptcy. That section says nothing more. One must be careful, in light of the federal purpose of financial rehabilitation, not to add words to the provision.

[97] Thus, s. 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. Rather, s. 102 allows the province to suspend a driver’s licence, which gives it some leverage to compel payment of the debt *if the driver decides to drive*. The bankrupt is still discharged in the literal sense of the words of s. 178(2) of the *BIA*. This is not a situation of express conflict in which one law says “yes” while the other says “no”. 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 conflict. To conclude otherwise would be to disregard the distinct contents of the two provisions and the remedies that they provide.

[94] À l’appui de l’approche qu’il préconise, mon collègue cite des arrêts rendus avant que « l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral » ne soit reconnue comme un volet distinct de l’analyse. Il se fonde également sur des arrêts subséquents où cette Cour a confondu les deux volets. À mon avis, on ne peut affirmer que les arrêts *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961 (« *M & D Farm* »), et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86 (« *Lafarge* »), abordent de manière uniforme et cohérente l’interaction entre les deux volets.

[95] En l’espèce, il appert clairement des dispositions elles-mêmes, en raison de la façon dont les deux législateurs ont décidé d’exercer leur compétence législative respective, que le respect des deux textes de loi n’est pas impossible. Les dispositions provinciale et fédérale 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.

[96] 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. Il faut se garder, compte tenu de l’objectif fédéral de la réhabilitation financière du failli, d’ajouter des mots à cette disposition.

[97] Ainsi, l’art. 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. Cet article autorise plutôt la province à suspendre un permis de conduire, ce qui lui donne un moyen pour contraindre le débiteur à payer la dette *s’il décide de conduire*. Le failli demeure libéré au sens littéral du par. 178(2) de la *LFI*. Il ne s’agit pas d’un cas de conflit exprès où une loi dit « oui » et l’autre dit « non ». 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. Conclure autrement signifierait faire abstraction du contenu distinct des deux dispositions et des recours qu’elles offrent.

[98] This is why I am of the view that this appeal must be decided on the basis of the frustration of a federal purpose, an issue in respect of which the applicable standard is higher, and that requires an in-depth analysis of Parliament’s intent.

VII. Impossibility of Dual Compliance

[99] In my colleague’s discussion of operational conflict, *impossibility* of dual compliance, instead of being at the forefront of the analysis, seems to be a secondary consideration. Yet it is the undisputed standard for determining whether an operational conflict exists, and one that very few cases will meet.

[100] In the jurisprudence, impossibility of dual compliance has become synonymous with operational conflict: see e.g. P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 16-4 (“Impossibility of dual compliance”). This may largely be due to this Court’s repeated emphasis on the definition of operational conflict articulated by Dickson J. (as he then was) in *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161 (“*Multiple Access*”): “. . . there is actual conflict in operation . . . 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” (p. 191 (emphasis added)).

[101] In *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188 (“*Rothmans*”), Major J. stressed that *Multiple Access* is “often cited for the proposition that there is an inconsistency for the purposes of the doctrine if it is impossible to comply simultaneously with both provincial and federal enactments” (para. 11). Major J. also described an operational conflict as a situation in which the provincial law “mak[es] it impossible to comply” with the federal law (para. 14). Binnie and LeBel JJ. would subsequently state in *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, that provincial and federal laws

[98] C’est pourquoi j’estime que le présent pourvoi doit être tranché sous l’angle de l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral; l’analyse dans ce cas suppose que la norme applicable est plus élevée et exige un examen en profondeur de l’intention du Parlement.

VII. Impossibilité de se conformer aux deux lois

[99] Dans l’examen du conflit opérationnel auquel se livre mon collègue, *l’impossibilité* de se conformer aux deux lois semble être une considération secondaire au lieu de se trouver au premier plan de l’analyse. Cette impossibilité constitue pourtant la norme incontestée pour déterminer s’il existe un conflit opérationnel, et très peu de cas pourront satisfaire à cette norme.

[100] Dans la jurisprudence, l’impossibilité de se conformer aux deux lois est devenue synonyme de conflit opérationnel : voir, par exemple, P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), p. 16-4 (« *Impossibility of dual compliance* »). Il en est probablement ainsi en bonne partie parce que notre Cour a mis l’accent à maintes reprises sur la définition donnée au conflit opérationnel par le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l’arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161 (« *Multiple Access* ») : « . . . il y a un conflit véritable [. . .] 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 » (p. 191 (je souligne)).

[101] Dans l’arrêt *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188 (« *Rothmans* »), le juge Major a souligné que l’arrêt *Multiple Access* est « souvent cité à l’appui de la théorie que l’incompatibilité apparaît selon cette doctrine en cas d’impossibilité de respecter simultanément les textes législatifs provincial et fédéral » (par. 11). Il a aussi mentionné que le conflit opérationnel s’entend d’une situation où la loi provinciale « ren[d] impossible le respect » simultanément de la loi fédérale (par. 14). Les juges Binnie et LeBel ont affirmé par la suite dans *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3,

are incompatible where “it is impossible to comply with both laws” (para. 75). Impossibility of dual compliance continues to be the standard for conceptualizing operational conflict and determining whether one exists: see e.g. *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 (“*COPA*”), at para. 64.

[102] The requirement of an “express contradiction”, discussed in *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241 (“*Spraytech*”), at para. 34, is inseparable from impossibility of dual compliance as a clear expression of the prudent measure of restraint displayed in the line of cases in which the first branch of the federal paramountcy test was developed. It echoes the proposition that for the two laws to conflict, each one has to say exactly the opposite of what the other says (one law says “yes” and the other says “no”). A less direct conflict is simply not enough.

[103] In *Canadian Western Bank*, Bastarache J. indicated that the only type of conflict capable of triggering the first branch is one that is “express” (para. 126). See also *Lafarge*, at para. 113. In *M & D Farm*, on which my colleague relies extensively, Binnie J., writing for the Court, acknowledged that the federal enactment will prevail only in the event of “an express contradiction” (para. 17). The Court had also previously used the expression “direct conflict” to characterize this requirement: *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59, at pp. 64-65. Peter W. Hogg states that the requirement is “a very tight restriction on the paramountcy doctrine, since cases where the provincial law expressly contradicts the federal law are few and far between”: “Paramountcy and Tobacco” (2006), 34 *S.C.L.R.* (2d) 335, at p. 338 (emphasis added). In the absence of an express conflict, the two provisions are deemed to be capable of operating side by side. This idea also underlies the reasons of the majority in *COPA*, who found that there was no operational conflict, because the federal statute did not require the construction of an

qu’il y a incompatibilité entre les législations provinciale et fédérale lorsqu’« il est impossible de se conformer aux deux législations » (par. 75). L’impossibilité de se conformer aux deux lois demeure la norme à appliquer pour cerner la notion de conflit opérationnel et déterminer s’il en existe un : voir, par exemple, *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »), par. 64.

[102] L’exigence d’un « conflit explicite » proposée dans *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241 (« *Spraytech* »), par. 34, est indissociable de l’impossibilité de se conformer aux deux lois. C’est là l’expression claire de la retenue prudente dont cette Cour a fait preuve dans la série d’arrêts où a été élaboré le premier volet de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale. Cette approche adopte le principe voulant que, pour que les deux lois entrent en conflit, chacune doit dire exactement le contraire de ce que dit l’autre (l’une dit « oui » et l’autre dit « non »). Un conflit moins direct ne suffit tout simplement pas.

[103] Dans *Banque canadienne de l’Ouest*, le juge Bastarache a indiqué que le seul type de conflit auquel le premier volet de l’analyse peut s’appliquer est le conflit « explicite » (par. 126). Voir aussi *Lafarge*, par. 113. Dans l’arrêt *M & D Farm*, sur lequel mon collègue s’appuie largement, le juge Binnie, au nom des juges majoritaires, a reconnu que le texte de loi fédéral aura priorité seulement dans le cas d’une « contradiction expresse » (par. 17). La Cour avait aussi employé auparavant l’expression « conflit direct » pour qualifier cette exigence : *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d’alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, p. 64-65. Peter W. Hogg a écrit que l’exigence [TRADUCTION] « restreint énormément la doctrine de la prépondérance fédérale car les cas où la loi provinciale contredit explicitement la loi fédérale sont peu nombreux » : « Paramountcy and Tobacco » (2006), 34 *S.C.L.R.* (2d) 335, p. 338 (je souligne). En l’absence d’un conflit exprès, les deux dispositions sont réputées pouvoir coexister. Cette idée sous-tend également les motifs de la majorité dans *COPA*, dans lequel la Cour a conclu à l’absence

aérodrome, whereas the provincial law prohibited it (para. 65).

[104] In light of the modern jurisprudence, this restrained approach to operational conflict is therefore inescapable. There are good reasons for maintaining such a strict standard for operational conflict. Iacobucci J. (dissenting, but not on this point) explained the rationale behind it in *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453:

In closing, although I find there to be no conflict between s. 133(1) and the *Bankruptcy Act*, I posit that, even if there were to be some element of conflict, this must be evaluated in light of the fact that the provincial legislation is *intra vires*. Legislation that is *intra vires* is permitted to have an incidental and ancillary effect on a federal sphere. I would emphasize again that this Court has traditionally declined to invoke the paramountcy doctrine in the absence of actual operational conflict. I am uncomfortable with the “water-tight” approach to federal bankruptcy legislation propounded by the respondents. To interpret the quartet as requiring the invalidation of provincial laws which have any effect on the bankruptcy process is to undermine the theory of co-operative federalism upon which (particularly post-war) Canada has been built. In *Deloitte Haskins [and Sells Ltd. v. Workers’ Compensation Board]*, [1985] 1 S.C.R. 785, at pp. 807-8, Wilson J. recognized it to be appropriate to adopt as narrow a definition of operational conflict as possible in order to allow each level of government as much area of activity as possible within its respective sphere of authority. [Emphasis added; para. 162.]

Such a high standard is consistent with co-operative federalism and with the idea, as eloquently expressed by my colleague Abella J. for the majority in *NIL/TU, O Child and Family Services Society v. B.C. Government and Service Employees’ Union*, 2010 SCC 45, [2010] 2 S.C.R. 696, that “[t]oday’s constitutional landscape is painted with the brush of co-operative federalism”, which requires that courts accept an overlap “between the exercise of federal and provincial competencies” as inevitable (para. 42). If, in practice, the wording of the statutes

d’un conflit opérationnel puisque la loi fédérale n’exigeait pas la construction d’un aérodrome, alors que la loi provinciale l’interdisait (par. 65).

[104] La jurisprudence moderne rend donc inéluctable cette façon restreinte d’aborder le conflit opérationnel. Il y a de bonnes raisons pour justifier le maintien d’une norme aussi stricte relative au conflit opérationnel. Dans *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, le juge Iacobucci (dissident mais non sur ce point) en a expliqué la raison d’être :

Pour terminer, bien que je conclue qu’il n’existe pas de conflit entre le par. 133(1) et la *Loi sur la faillite*, je pose comme principe que, même s’il existait une certaine mesure d’incompatibilité entre les deux textes, il faut examiner cette question en tenant pour acquis que la loi provinciale est constitutionnelle. Une loi provinciale constitutionnelle peut avoir un effet incident et accessoire sur un domaine de compétence fédérale. Je tiens à souligner, de nouveau, que notre Cour a traditionnellement refusé d’appliquer la règle de la prépondérance en l’absence d’un conflit réel d’application. Je suis mal à l’aise avec la façon « étanche » d’aborder la loi fédérale en matière de faillite, que les intimés préconisent. Interpréter le quatuor d’arrêts comme requérant l’invalidation des lois provinciales qui ont une incidence quelconque sur le processus de faillite minerait la théorie du fédéralisme coopératif sur laquelle le Canada (plus particulièrement celui d’après-guerre) a été érigé. Comme l’a reconnu le juge Wilson dans l’arrêt *Deloitte Haskins [and Sells Ltd. c. Workers’ Compensation Board]*, [1985] 1 R.C.S. 785, aux pp. 807-808, il convient de restreindre autant que possible la définition de l’expression « conflit d’application » pour que chaque palier de gouvernement puisse exercer autant d’activités que possible dans sa propre sphère de compétence. [Je souligne; par. 162.]

Une norme aussi élevée est conforme au fédéralisme coopératif et à l’idée, exprimée avec tant d’éloquence par ma collègue la juge Abella dans *NIL/TU, O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees’ Union*, 2010 CSC 45, [2010] 2 R.C.S. 696, que « [l]e paysage constitutionnel actuel a pris une teinte de fédéralisme coopératif » qui oblige les tribunaux à accepter l’inéluctabilité d’un chevauchement « entre l’exercice des compétences fédérales et provinciales » (par. 42). S’il est possible en pratique

makes it possible to comply with both of them, then co-operative federalism requires this Court to find that the federal and provincial statutes are compatible, at least at the first stage of the analysis. If there is a doubt in this regard, the issue should be addressed at the second stage, since an interpretation of the federal and provincial legislation that results in a finding of compatibility should be favoured at the first stage.

[105] This is where I cannot agree with my colleague. Rather than assessing the possibility of dual compliance and the existence or absence of an express operational conflict, Gascon J. begins by characterizing the effect of s. 102 of the *TSA*. In his view, that effect is to permit the enforcement of a discharged debt. He then finds that compelling the payment of such a debt is prohibited by s. 178(2) of the *BIA*, as its purpose is to give the bankrupt a fresh start. My colleague interprets s. 178(2) of the *BIA* broadly on the basis of Parliament's intent to foster the financial rehabilitation of the bankrupt, and this results in a conflict. In other words, rather than considering whether to comply with one statute is to defy the other, he considers whether the effects of the provincial statute seem to be incompatible with the federal prohibition. Instead of considering only the actual words of both provisions, he takes into account their purposes and their effects.

[106] As I mentioned above, his analysis thus conflates the two branches of the federal paramountcy test, or at a minimum blurs the difference between them and returns the jurisprudence to the state it was at before the second branch was recognized as a separate branch.

[107] With all due respect, as the Chief Justice stated in *COPA*, the two branches of the modern federal paramountcy test relate to “two different forms of conflict” (para. 64). See also *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53 (“*Marine Services*”), at

de respecter les deux lois en raison de leur libellé, alors le fédéralisme coopératif oblige notre Cour à conclure que les lois fédérale et provinciale sont compatibles, du moins à la première étape de l'analyse. En cas de doute à ce sujet, c'est à la deuxième étape qu'il convient d'examiner la question puisqu'une interprétation des lois fédérale et provinciale qui mène à la conclusion que les lois sont compatibles doit être favorisée à la première étape.

[105] C'est ici que je ne puis souscrire à l'opinion de mon collègue. Plutôt que d'évaluer la possibilité de se conformer simultanément aux deux lois et de déterminer l'existence ou l'absence d'un conflit opérationnel exprès, le juge Gascon commence par qualifier l'effet de l'art. 102 de la *TSA*. Selon lui, cette disposition permet le recouvrement d'une dette dont le débiteur a été libéré. Il conclut ensuite que le fait d'exiger le paiement de cette dette est interdit par le par. 178(2) de la *LFI*, celui-ci ayant pour objectif de permettre au failli de prendre un nouveau départ. Se fondant sur l'intention du Parlement de favoriser la réhabilitation financière du failli, mon collègue donne au par. 178(2) de la *LFI* une interprétation large qui résulte en un conflit. En d'autres termes, plutôt que d'examiner si l'observance d'une loi entraîne l'inobservance de l'autre, il se demande si les effets de la loi provinciale semblent contraires à l'interdiction fédérale. Au lieu d'examiner seulement le libellé des deux dispositions, il prend en considération leurs objets et leurs effets.

[106] Comme je l'ai déjà indiqué, je suis d'avis que son analyse confond les deux volets de l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale, ou atténuée à tout le moins la différence entre ces deux volets, et ramène la jurisprudence dans l'état où elle se trouvait avant que le second volet ne soit reconnu en tant que volet distinct.

[107] Avec respect, les deux volets de l'analyse moderne de la doctrine de la prépondérance fédérale ont trait à « [d]eux formes de conflit différentes », comme la Juge en chef l'a affirmé dans l'arrêt *COPA* (par. 64). Voir également *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC

para. 68. While it is true that they overlap, it is not true that a finding of an operational conflict in the first branch will necessarily entail a finding of frustration of a federal purpose in the second branch. An overlap between the two forms of conflict does not mean the branches are necessarily redundant. The party that invokes the frustration of a federal purpose bears the burden of proof, and the standard of proof is high: *COPA*, at para. 66. The federal scheme may be drafted in a manner that does not match the record of Parliament's intent, but that results in an express conflict with a provincial law. If the frustration of a federal purpose can be used to find that an operational conflict exists, there is really no point in having two branches of the test. If the Court wishes to merge the two branches, it cannot do so without overruling *Rothmans*, *COPA* and *Marine Services* on this point.

[108] The first branch of the federal paramountcy test is concerned with incompatibility *of the provisions*, that is, an incompatibility that is evident on the face of the provisions themselves. An analysis in this regard takes the federal statute as a starting point and focusses on its actual wording. This analysis requires an inquiry, based on the wording of the federal statute, into whether there is room for the provincial law to operate. In this context, the content of each of the laws and the remedies that they provide are of considerable importance.

[109] For all these reasons, even a superficial possibility of dual compliance will suffice for a court to conclude that there is no operational conflict: *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113 ("*Mangat*"), at para. 72. By the same logic, a duplication of federal and provincial legislation will not on its own amount to operational conflict: *Multiple Access*, at p. 190, per Dickson J. for the majority. In addition, where federal legislation is broad and permissive, a restrictive provincial scheme will usually be deemed not to conflict with

44, [2013] 3 R.C.S. 53 (« *Marine Services* »), par. 68. S'il est vrai qu'il existe un chevauchement entre les deux volets, il est inexact d'affirmer que la constatation d'un conflit opérationnel au premier volet de l'analyse entraînera nécessairement au second volet une conclusion que la réalisation de l'objectif fédéral a été entravée. L'existence d'un chevauchement entre les deux formes de conflit ne signifie pas que les deux volets sont nécessairement redondants. Le fardeau de la preuve incombe à la partie qui invoque l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral, et la norme de preuve est élevée : *COPA*, par. 66. La loi fédérale peut être rédigée d'une façon qui ne correspond pas à l'intention du législateur, mais cela peut néanmoins entraîner un conflit exprès avec une loi provinciale. Si une cour peut se fonder sur l'entrave à l'objectif fédéral pour conclure à l'existence d'un conflit opérationnel, il ne sert à rien de conserver une analyse en deux volets. Si la Cour désire fusionner les deux volets, elle ne peut le faire sans infirmer sur ce point les arrêts *Rothmans*, *COPA* et *Marine Services*.

[108] Le premier volet de l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale concerne l'incompatibilité *entre les dispositions*, soit une incompatibilité ressortissant à première vue des dispositions elles-mêmes. Le premier volet de l'analyse prend la loi fédérale comme point de départ et ne porte que sur son libellé. Dans le cadre de cette analyse, le tribunal doit déterminer si, compte tenu uniquement du texte de la loi fédérale, la loi provinciale peut elle aussi s'appliquer. Dans ce contexte, le contenu des deux lois et les recours qu'elles offrent revêtent une grande importance.

[109] Pour toutes ces raisons, même une possibilité superficielle de se conformer aux deux lois suffit pour qu'un tribunal conclue à l'absence de conflit opérationnel : *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113 (« *Mangat* »), par. 72. Suivant la même logique, la duplication d'une loi fédérale et d'une loi provinciale ne donne pas lieu à un conflit opérationnel : *Multiple Access*, p. 190, le juge Dickson, au nom des juges majoritaires. En outre, lorsqu'une loi fédérale est générale et permissive, un régime

it, because it will be possible to comply with both of them by conforming to the more restrictive provincial law: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Human Resources and Social Development)*, 2011 SCC 60, [2011] 3 S.C.R. 635, at para. 20. Such was the case in *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121 (“*Bank of Montreal*”), *Spraytech, Rothmans and COPA*.

[110] 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. If it does not do so, the analysis shifts to the second branch.

[111] My colleague contends, relying on *Marine Services*, that the modern approach to statutory interpretation applies to ambiguous federal statutes. According to him, the analysis regarding an express conflict cannot be limited to a literal reading of the statute. Parliament’s intent can thus be used to find that an operational conflict exists where there would otherwise be none.

[112] With all due respect, *Marine Services* does not stand for that proposition; rather, it reaffirms the idea that co-operative federalism supports an interpretation of the federal and provincial legislation that results in a finding of compatibility at the first stage of the test. In *Marine Services*, this Court resolved the ambiguity in the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6, by finding that “[a]n interpretation recognizing the absence of conflict between the statutes is borne out by the broader context, the scheme and object of the *MLA* and Parliament’s intent” (para. 79). Yet Gascon J. is doing the opposite, that is, concluding that an operational conflict exists even though there is an interpretation of the two laws that results in a finding of compatibility.

[113] If permissive federal legislation is to be interpreted restrictively in order to avoid an operational conflict, I see no reason to generally treat

provincial restrictif ne sera pas considéré comme entrant en conflit avec la loi fédérale parce qu’il est possible de respecter les deux lois en se conformant à la loi provinciale plus restrictive : *Québec (Procureur général) c. Canada (Ressources humaines et Développement social)*, 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635, par. 20. Tel était le cas dans *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121 (« *Banque de Montréal* »), *Spraytech, Rothmans et COPA*.

[110] 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. Sinon, le second volet de l’analyse entre en jeu.

[111] S’appuyant sur l’arrêt *Marine Services*, mon collègue soutient que la méthode moderne d’interprétation des lois s’applique aux textes législatifs ambigus. Selon lui, l’analyse relative à l’existence d’un conflit exprès ne doit pas se limiter à une lecture littérale de la disposition législative. L’intention du législateur fédéral peut servir pour conclure à l’existence d’un conflit opérationnel là où il n’y en aurait pas autrement.

[112] Avec égards, ce n’est pas ce qu’affirme l’arrêt *Marine Services*; il réaffirme plutôt l’idée que le fédéralisme coopératif appuie une interprétation des lois fédérale et provinciale qui mène, sous le premier volet de l’analyse, à la conclusion que les lois sont compatibles. Dans *Marine Services*, notre Cour a résolu l’ambiguïté que comportait la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, c. 6, lorsqu’elle a conclu que « [l]’interprétation selon laquelle il y a absence de conflit en l’espèce est confirmée par le contexte général, l’esprit et l’objet de la *LRMM*, ainsi que par l’intention du législateur » (par. 79). Le juge Gascon pour sa part conclut à l’existence d’un conflit opérationnel même si une interprétation des deux lois peut mener à la conclusion qu’elles sont compatibles.

[113] S’il faut interpréter restrictivement une loi fédérale permissive afin d’éviter un conflit opérationnel, je ne vois aucune raison d’accorder de

ambiguous provisions differently. Following my colleague's approach, the frustration of federal purpose analysis can result in findings of two different forms of conflict. That is clearly not the conclusion this Court reached in *Bank of Montreal*. It should be noted that the federal provision at issue in that case could easily have been characterized as being ambiguous. Thus, a broader interpretation could have been adopted to the effect that Parliament's intent resulted in an operational conflict; instead, the Court considered it necessary to extend the federal paramountcy test by creating the frustration of purpose branch. Whereas Parliament's intent had originally been irrelevant to the federal paramountcy test, it would now be the touchstone of this new branch.

[114] The Court has never really addressed the interrelation between the two branches. In many cases from both before and after *Rothmans, Canadian Western Bank* and *COPA*, it seems to me that the two branches have been confused, as the Court has concluded that there was an operational conflict in the context of the first branch while referring to the federal purpose.

[115] For instance, Gonthier J., writing for the majority in *Husky Oil*, found that there was a "clear operational conflict in that ss. 133(1) and (3) in their operation together entail a reordering or subverting of the federal order of priorities under the *Bankruptcy Act*" (para. 87). As the Ontario Court of Appeal noted in its reasons in the companion case, *Canada (Superintendent of Bankruptcy) v. 407 ETR Concession Company Ltd.*, 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161, the decision of the majority in *Husky Oil* is best understood as one involving frustration of federal purpose rather than operational conflict:

Although not so described in the case, in my view, the majority in *Husky Oil* is best understood as a decision involving frustration of a federal purpose rather than an

façon générale un traitement différent aux dispositions ambiguës. Suivant l'approche de mon collègue, l'intention du Parlement peut donner lieu à deux formes de conflit différentes. Telle n'est manifestement pas la conclusion à laquelle notre Cour est parvenue dans *Banque de Montréal*. Il convient de signaler que dans cette affaire, on aurait pu facilement qualifier d'ambiguë la disposition fédérale en cause. Ainsi, la Cour aurait pu adopter une interprétation plus large suivant laquelle l'intention du législateur entraînait un conflit opérationnel; pourtant, la Cour a estimé nécessaire d'élargir l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale en considérant un deuxième volet, soit celui de l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral. Alors qu'à l'origine, l'intention du Parlement n'était pas pertinente dans l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale, elle devenait désormais la pierre d'assise de ce nouveau volet.

[114] La Cour n'a jamais vraiment traité de l'interaction entre les deux volets de l'analyse. Dans de nombreux arrêts, tant avant qu'après *Rothmans, Banque canadienne de l'Ouest* et *COPA*, il me semble que la Cour a confondu les deux volets en concluant à l'existence d'un conflit opérationnel dans l'analyse sous le premier volet tout en traitant de l'objectif du Parlement fédéral.

[115] Par exemple, dans *Husky Oil*, le juge Gonthier, écrivant pour la majorité, a conclu qu'il existait « une incompatibilité d'application manifeste vu que l'application conjuguée des par. 133(1) et (3) a pour effet de modifier l'ordre de priorité établi par la *Loi sur la faillite* fédérale, ou d'y contrevenir » (par. 87). Comme l'a fait remarquer la Cour d'appel de l'Ontario dans ses motifs dans l'affaire connexe à la présente *Canada (Superintendent of Bankruptcy) c. 407 ETR Concession Company Ltd.*, 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161, il faut considérer le jugement majoritaire dans *Husky Oil* comme une décision fondée sur l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral plutôt que sur un conflit opérationnel :

[TRADUCTION] Bien qu'il ne soit pas décrit de cette façon dans cette affaire, le jugement majoritaire dans *Husky Oil* doit être qualifié, selon moi, de décision portant sur

operational conflict. Firstly, the majority did not rely on *Multiple Access* but on *Hall*, a case which is now viewed as a frustration of purpose decision. Secondly, the majority relied on the effect of the provincial legislation and indirect conflict to ground its paramountcy analysis and not the strict operational conflict test found in *Multiple Access*. [para. 75]

[116] In *Lafarge*, the majority did recognize the two branches of the federal paramountcy test, but stated the test incorrectly:

We restated the requirements for federal paramountcy in our reasons in *Canadian Western Bank*. The party raising the issue must establish the existence of valid federal and provincial laws and the impossibility of their simultaneous application by reason of an operational conflict or because such application would frustrate the purpose of the enactment, as explained by our Court in *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 S.C.R. 188, 2005 SCC 13, at paras. 11-14. (See also *Law Society of British Columbia v. Mangat*, [2001] 3 S.C.R. 113, 2001 SCC 67, at paras. 68-71; *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121.) [para. 77]

[117] The conflation of frustration of a purpose with impossibility of dual compliance is even more apparent at para. 75 of that case, where the majority stated that the two statutes “would create an operational conflict that would flout the federal purpose”. Interestingly, the majority did not refer to an operational conflict in terms of impossibility of dual compliance or a situation in which one enactment says “yes” and the other says “no”. They merely applied *M & D Farm* and found that there was an operational conflict, just as my colleague proposes to do in the case at bar. In my opinion, *Lafarge* should also be understood as a decision involving the frustration of a federal purpose rather than an operational conflict.

l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral plutôt que de décision sur un conflit opérationnel. Premièrement, les juges majoritaires se sont appuyés non pas sur *Multiple Access* mais sur *Hall*, un arrêt que l’on considère maintenant comme une décision fondée sur l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral. Deuxièmement, la majorité s’est fondée sur l’effet de la loi provinciale et le conflit indirect pour justifier son analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, et non sur le critère strict de conflit opérationnel établi dans *Multiple Access*. [par. 75]

[116] Dans *Lafarge*, les juges majoritaires ont bel et bien reconnu les deux volets de l’analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale, mais ont incorrectement formulé le critère d’analyse :

Dans nos motifs dans l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest*, nous avons reformulé les conditions requises pour que s’applique la prépondérance fédérale. La partie soulevant la question doit établir l’existence de lois fédérale et provinciale valides et l’impossibilité qu’elles s’appliquent simultanément en raison d’un conflit d’application ou parce que cette application entraverait la réalisation de l’objet du texte législatif, comme notre Cour l’a expliqué dans l’arrêt *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188, 2005 CSC 13, par. 11-14. (Voir également *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, 2001 CSC 67, par. 68-71; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121.) [par. 77]

[117] Cette confusion entre l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral et l’impossibilité de se conformer simultanément aux deux lois est encore plus évidente au par. 75 de cet arrêt, où les juges majoritaires affirment que les deux lois « créeraient un conflit d’application qui ferait fi de l’objectif fédéral ». Il est intéressant de noter que la majorité n’a pas fait mention de l’impossibilité de se conformer aux deux lois ou du fait qu’un texte législatif dit « oui » et que l’autre dit « non ». Dans l’analyse du conflit opérationnel, les juges majoritaires ont simplement appliqué *M & D Farm* et conclu qu’il existait un conflit opérationnel, tout comme mon collègue propose de le faire en l’espèce. À mon sens, l’arrêt *Lafarge* devrait lui aussi être considéré comme une décision portant sur l’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral plutôt que sur un conflit opérationnel.

[118] Although *M & D Farm* was decided on the basis of an operational conflict, it is not helpful authority on the modern doctrine of federal paramountcy either, as Binnie J. made no distinction between the first and second branches of the federal paramountcy test. At the time that case was decided, the concept of frustration of purpose had been referred to in *Bank of Montreal*, but this Court had not yet explicitly recognized the two branches of the federal paramountcy test. Although the Court found in *M & D Farm* that there was an operational conflict, in doing so it relied on passages from *Bank of Montreal* in which La Forest J. had inquired into whether “requir[ing] the bank to defer to the provincial legislation is to displace the legislative intent of Parliament” (*Bank of Montreal*, at p. 153; see *M & D Farm*, at para. 41). I agree that there was in fact an operational conflict in *M & D Farm*, but for different reasons, as I will explain below.

[119] Finally, in *Mangat*, the federal legislation (*Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2) permitted non-lawyers to appear on behalf of clients before the Immigration and Refugee Board (ss. 30 and 69(1)). The provincial legislation (*Legal Profession Act*, S.B.C. 1987, c. 25) prohibited non-lawyers from practising law. As defined in s. 1 of the *Legal Profession Act*, the expression “practice of law” included “appearing as counsel or advocate” in the expectation of a fee. Mr. Mangat was an immigration consultant. The Law Society of British Columbia applied for a permanent injunction to prevent him from practising law. The Court found the law to be inoperative, but used the term “operational conflict” in respect of both branches of the paramountcy test:

In this case, there is an operational conflict as the provincial legislation prohibits non-lawyers to appear for a fee before a tribunal but the federal legislation authorizes

[118] Bien que l’affaire *M & D Farm* ait été tranchée sur la base d’un conflit opérationnel, cette affaire ne constitue pas un précédent utile quant à la doctrine moderne de la prépondérance fédérale, car le juge Binnie n’a pas fait de distinction entre les premier et second volets de l’analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale. À l’époque où cet arrêt a été rendu, la notion d’entrave à la réalisation de l’objectif fédéral avait été évoquée dans *Banque de Montréal*, mais notre Cour n’avait pas encore reconnu explicitement les deux volets de l’analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale. Même si elle a conclu à l’existence d’un conflit opérationnel dans *M & D Farm*, en ce faisant, notre Cour s’est fondée sur des extraits de l’arrêt *Banque de Montréal* où le juge La Forest se demandait si le fait d’« obliger la banque à respecter la loi provinciale, c’est écarter l’intention du Parlement » (*Banque de Montréal*, p. 153; voir *M & D Farm*, par. 41). Je suis d’accord pour dire qu’il y avait effectivement un conflit opérationnel dans *M & D Farm*, mais pour des motifs différents, comme je l’expliquerai plus loin.

[119] Enfin, dans *Mangat*, la loi fédérale (*Loi sur l’immigration*, L.R.C. 1985, c. I-2) permettait à des non-avocats de comparaître comme représentant d’un justiciable devant la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (art. 30 et par. 69(1)). La loi provinciale (*Legal Profession Act*, S.B.C. 1987, c. 25) interdisait aux non-avocats de pratiquer le droit. Suivant la définition contenue à l’art. 1 de la *Legal Profession Act*, l’expression [TRADUCTION] « exercice du droit » englobait « la comparution à titre d’avocat » dans l’espoir d’obtenir une rétribution. Monsieur Mangat était consultant en immigration. Le Barreau de la Colombie-Britannique a demandé une injonction permanente afin de l’empêcher de pratiquer le droit. La Cour a jugé la loi provinciale inopérante, mais elle a employé l’expression « conflit d’application » dans l’examen qu’elle a fait des deux volets de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance :

En l’espèce, il existe un conflit d’application étant donné que les dispositions législatives provinciales interdisent aux non-avocats de comparaître, moyennant

non-lawyers to appear as counsel for a fee. At a superficial level, a person who seeks to comply with both enactments can succeed either by becoming a member in good standing of the Law Society of British Columbia or by not charging a fee. Complying with the stricter statute necessarily involves complying with the other statute. However, following the expanded interpretation given in cases like *M & D Farm* and *Bank of Montreal*, supra, dual compliance is impossible. . . .

This case should be distinguished from *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40. In that case, it was possible to comply with the federal, provincial, and municipal statutes or regulations without defeating Parliament's purpose. As previously shown, in this case, it is impossible to comply with the provincial statute without frustrating Parliament's purpose. [Emphasis added; paras. 72-73.]

[120] In my view, the Court actually found in that case that there was no operational conflict (as that concept is understood today), as it noted in the above passage that the statutes at issue allowed dual compliance at a “superficial level”; the words “superficial level” corresponded to the operational conflict branch. And it then found that dual compliance was not possible on the basis of an “expanded interpretation”, citing *M & D Farm* and *Bank of Montreal*; the words “expanded interpretation” referred to the frustration of purpose branch.

[121] In light of the above cases, I find it difficult to conclude, as my colleague urges me to do, that the approach taken by this Court on this issue has been entirely consistent.

[122] 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 very few cases, and (3) that the two

rétribution, devant un tribunal, alors que les dispositions législatives fédérales leur permettent de le faire. À première vue, une personne peut réussir à se conformer aux deux textes de loi en devenant membre en règle du Barreau de la Colombie-Britannique ou en n'exigeant pas de rétribution. L'observance de la loi la plus stricte entraîne nécessairement le respect de l'autre. Cependant, compte tenu de l'interprétation élargie que notre Cour a donnée dans des arrêts comme *M & D Farm* et *Banque de Montréal*, précités, le double respect est impossible . . .

Il y a lieu de distinguer la présente affaire de l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40. Dans cette affaire, il était possible de se conformer aux lois ou aux règlements fédéraux, provinciaux et municipaux sans déjouer l'intention du Parlement. Comme je l'ai montré précédemment, il est impossible en l'espèce d'observer la loi provinciale sans déjouer l'intention du Parlement. [Je souligne; par. 72-73.]

[120] Selon moi, la Cour a effectivement estimé dans cette affaire qu'il n'y avait pas de conflit opérationnel (au sens que l'on donne à cette notion aujourd'hui), car elle a indiqué dans l'extrait ci-dessus que les lois en cause se prêtaient à une application simultanée, même au niveau superficiel; le mot superficiel correspondait au volet relatif au conflit opérationnel. Et la Cour a alors conclu, citant *M & D Farm* et *Banque de Montréal*, que l'application simultanée n'était pas possible en raison d'une « interprétation élargie »; les mots « interprétation élargie » se rapportaient au volet relatif à l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral.

[121] À la lumière des arrêts ci-dessus, il m'est difficile de conclure, comme le fait mon collègue, que l'approche suivie par notre Cour sur cette question s'est toujours avérée cohérente.

[122] Bien que la jurisprudence antérieure de notre Cour ne permette pas toujours de 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 simultanément aux deux lois en raison d'un conflit exprès, (2) la norme pour déterminer si telle impossibilité existe est élevée et ne devrait être appliquée qu'avec

branches are distinct and address different forms of conflict.

[123] Consequently, I find that the analysis at the first stage should really be as simple as the Alberta Court of Appeal put it, and it is no surprise to me that both parties made next to no submissions on the point. The determining question is whether the province's legislation provides a path on which dual compliance is possible. Because such a path exists in this case as a result of the wording of the two provisions, dual compliance cannot be found to be impossible. Unlike in *M & D Farm*, the two statutes in the instant case have different contents and provide for different remedies. Since the bankrupt is under no compulsion in this regard, he or she can either opt not to drive or voluntarily pay the discharged debt, in which case there will be no operational conflict between the provincial and federal laws. The only thing Alberta can do is suspend a bankrupt's driver's licence.

[124] It is important to note that although operational conflict and frustration of purpose are described as two "branches" of a single test, either one is sufficient to trigger the application of the doctrine of federal paramountcy. Where enactments are found to be in operational conflict, the inquiry can end there without further investigation into the purposes of the enactments. 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.

[125] Requiring courts to deal with the issue in the second branch has many advantages. For the frustration of purpose analysis, the federal legislative intent with which the provincial law is alleged to be incompatible must be established by the party relying on it. Clear proof of intent is required. The party must first establish the purpose of the relevant federal statute and then prove that the provincial law is

retenue, et dans très peu de cas seulement, et (3) les deux volets sont distincts et s'appliquent à des formes différentes de conflit.

[123] Par conséquent, j'estime que l'analyse requise sous le premier volet est vraiment aussi simple que l'a dit la Cour d'appel de l'Alberta. Je ne suis donc pas surprise que les deux parties n'aient presque pas présenté d'observations sur ce point. La question déterminante est de savoir si la loi provinciale laisse la possibilité de se conformer aux deux lois. Puisque la possibilité existe en l'espèce, du fait du libellé des deux dispositions, on ne peut conclure à l'impossibilité de se conformer aux deux lois. Contrairement à la situation dans l'affaire *M & D Farm*, les deux lois en l'espèce diffèrent de par leur contenu et les recours qu'elles offrent. Étant donné qu'il n'est pas tenu d'exercer un choix, le failli peut choisir soit de ne pas conduire, soit de payer volontairement la dette dont il a été libéré; il n'y a donc pas de conflit opérationnel entre les lois provinciale et fédérale. La seule mesure que peut prendre la province est la suspension du permis de conduire.

[124] Il importe de signaler que, même si le conflit opérationnel et l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral sont décrits comme deux « volets » d'une même analyse, l'existence de l'un ou l'autre suffit pour que s'applique la doctrine de la prépondérance fédérale. Lorsqu'on conclut à l'existence d'un conflit opérationnel entre deux textes de loi, l'analyse peut s'arrêter là sans que l'on étudie plus à fond leurs objets respectifs. 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.

[125] 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'objectif fédéral, la partie qui invoque l'incompatibilité de la loi provinciale avec l'intention du législateur fédéral doit démontrer cette incompatibilité. Une preuve claire de l'intention est requise. La partie doit d'abord établir l'objectif du

incompatible with or frustrates this purpose: *COPA*, at para. 66.

[126] In the second branch, 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: *Canadian Western Bank*, at para. 75. Before concluding that the provincial law is inoperative, the court can also consider whether the federal government supports the operation of that law. In *Rothmans*, this Court emphasized that in resolving federalism issues, a court must bear in mind the position of the government at the other level (para. 26). In that case, the federal government intervened in favour of the provincial law, arguing that it had been enacted for the same health-related purpose as the federal law. The Court found that there was no frustration of purpose.

[127] Considering that the doctrine of federal paramountcy operates at the expense of provincial jurisdiction and reduces legislative overlap, these principles encourage governments at both levels to take the lead in defining the scope of their legislative powers. They facilitate intergovernmental dialogue and serve as safeguards of provincial autonomy. In my view, the approach I suggest is more consistent with the principle of co-operative federalism as applied in *Canadian Western Bank*. It also sets a clear precedent by reaffirming that a provincial law will rarely be found to be inoperative in the first branch of the analysis.

[128] My colleague concludes that this approach would render the first branch of the federal paramountcy test meaningless; in his opinion, it is virtually always possible to avoid the application of a provincial law so as not to cause a conflict with a federal law. I disagree that the "impossibility" standard, if applied strictly, would 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

Parlement fédéral et ensuite démontrer que la loi provinciale est incompatible avec cet objectif ou entrave sa réalisation : *COPA*, par. 66.

[126] Sous le deuxième volet, la cour procède à une analyse attentive de l'intention du Parlement et, si cela est possible, interprète la loi fédérale de manière à ce qu'elle n'entre pas en conflit avec la loi provinciale : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 75. Avant de conclure que la loi provinciale est inopérante, la cour peut aussi tenir compte de la question de savoir si le gouvernement fédéral est favorable à l'application de cette loi. Dans *Rothmans*, la Cour a souligné qu'il importe, au moment de l'examen des questions de fédéralisme, d'avoir à l'esprit la position de l'autre ordre de gouvernement (par. 26). Dans cette affaire, le gouvernement fédéral est intervenu pour appuyer la loi provinciale, faisant valoir qu'elle visait le même objectif lié à la santé que la loi fédérale. La Cour a conclu qu'il n'y avait pas entrave à la réalisation de l'objectif fédéral.

[127] Puisque la doctrine de la prépondérance fédérale opère au détriment de la compétence provinciale et réduit le chevauchement entre les lois, ces principes encouragent les deux ordres de gouvernement à prendre l'initiative de définir la portée de leurs pouvoirs législatifs respectifs. Ils favorisent le dialogue intergouvernemental et contribuent à protéger l'autonomie provinciale. L'approche que je préconise dans la présente affaire me semble mieux respecter le principe du fédéralisme coopératif appliqué dans *Banque canadienne de l'Ouest*. Elle constitue aussi un précédent clair en réaffirmant qu'une loi provinciale sera rarement jugée inopérante sous le premier volet de l'analyse.

[128] Mon collègue conclut que mon approche dénuerait de sens le premier volet de l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale; selon lui, il est presque toujours possible d'éviter d'appliquer une loi provinciale, afin d'éviter qu'elle n'entre en conflit avec une loi fédérale. Je ne suis pas d'accord avec lui pour dire que l'application stricte de la norme de « l'impossibilité » rendrait dénué de sens le premier volet de l'analyse de la doctrine de la prépondérance fédérale. Si la loi provinciale *autorise ou exige*

direct rather than indirect, there will be an operational conflict. But that is just not the case here. In fact, the effect of my colleague's approach is to render the *second* branch meaningless, since a frustration of federal purpose analysis can now be used to interpret federal statutes broadly in order to find that an operational conflict exists where there would otherwise be none.

[129] Following my approach, one would still find that there was an operational conflict in *M & D Farm*, in which the federal law imposed an absolute stay of proceedings on the very procedures the provincial statute allowed to commence or to continue. In that case, the express requirement of the federal statute was in direct conflict with the provincial law. On the one hand, the federal *Farm Debt Review Act*, R.S.C. 1985, c. 25 (2nd Supp.), permitted a farmer to obtain a stay of a creditor's proceedings and required the creditor, before demanding payment, to give notice that it intended to commence foreclosure proceedings. On the other hand, under the provincial statute, the creditor could obtain an order authorizing the immediate commencement of such proceedings. Unlike in the case at bar, the two statutes had similar contents and provided for similar remedies: both dealt specifically with the process for realizing on farmers' debts, and both established procedures for commencing or continuing proceedings against farmers.

[130] The approach I suggest would also result in a finding that there was an operational conflict in *Sun Indalex Finance, LLC v. United Steelworkers*, 2013 SCC 6, [2013] 1 S.C.R. 271, in which the federal statute, the *Companies' Creditors Arrangement Act*, R.S.C. 1985, c. C-36, gave a court the power to order that a security or charge rank in priority *over the claim of any secured creditor of the company*, whereas the provincial statute created a priority in favour of the administrator of the company's employee pension plan. The federal legislation was not

l'accomplissement d'un acte que la loi fédérale *interdit* expressément, ou s'il s'agit un conflit direct plutôt qu'indirect, il existera un conflit opérationnel. Mais ce n'est tout simplement pas le cas en l'espèce. En fait, l'approche de mon collègue a pour effet d'enlever tout sens au *second* volet de l'analyse puisqu'une analyse sous le second volet pourrait maintenant servir à interpréter largement les lois fédérales afin de conclure à l'existence d'un conflit opérationnel là où il n'y en aurait pas autrement.

[129] Suivant l'approche que je préconise, la conclusion suivant laquelle il existait un conflit opérationnel dans *M & D Farm* demeure inchangée, là où la loi fédérale imposait une suspension permanente des mêmes recours que la loi provinciale permettait d'exercer ou de poursuivre. Dans cette affaire, la disposition de la loi fédérale entrainait directement en conflit avec la loi provinciale. D'une part, une loi fédérale, la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. 1985, c. 25 (2^e suppl.), permettait à un agriculteur d'obtenir une suspension des recours et exigeait du créancier qu'il donne avis de son intention d'intenter une action en forclusion avant de réclamer le paiement. D'autre part, la loi provinciale permettait au créancier d'obtenir une ordonnance l'autorisant à intenter son action sur-le-champ. Contrairement aux deux lois en cause dans la présente affaire, les deux lois dans *M & D Farm* avaient un contenu semblable et offraient des recours semblables : les deux traitaient explicitement du processus de recouvrement de dettes auprès d'agriculteurs et précisaient la procédure à suivre pour intenter ou poursuivre des recours contre des agriculteurs.

[130] L'approche que je propose permettrait aussi de conclure à l'existence d'un conflit opérationnel dans *Sun Indalex Finance, LLC c. Syndicat des Métallos*, 2013 CSC 6, [2013] 1 R.C.S. 271, où une loi fédérale, la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, c. C-36, accordait au tribunal le pouvoir d'ordonner qu'une sûreté ou charge ait priorité *sur la réclamation de tout créancier garanti de la compagnie*, tandis que la loi provinciale accordait la priorité à l'administrateur du régime de retraite des employés de la compagnie.

only permissive, but granted the court a very specific power; the provincial legislature was left little leeway to interfere with this power. Because the provincial statute provided, on a mandatory basis, for a different order of priority, it was impossible to comply with both laws without rendering the court's power under the federal statute meaningless.

[131] I would add that what is “virtually always possible”, as my colleague puts it, at para. 69, is to find *some* conflict in the application of two laws. This is why the case law requires something more, namely impossibility of dual compliance and an express conflict. It is also why the focus is on the wording of the federal statute and not on its every possible ramification.

[132] In the end, the issue in this case is whether the *effect* of the province withholding driving privileges in this manner produces a conflict with the purposes of the *BIA*, thereby accomplishing indirectly what the province cannot do directly. Thus, it is on the basis of the second branch of the federal paramountcy test, not the first, that this appeal must be decided.

[133] I adopt my colleague's analysis and conclusion on this point. As the frustration of one federal purpose is sufficient to trigger the application of the doctrine of federal paramountcy, I need not address the second proposed ground for frustration of purpose, that of equitable distribution.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Alberta, Edmonton.

Solicitors for the respondent: Bow Valley Counsel, Canmore, Alberta.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

La loi fédérale était non seulement permissive, mais elle conférait aussi au tribunal un pouvoir très précis, ce qui empêchait à toute fin pratique le législateur provincial d'empiéter sur ce pouvoir. Comme la loi provinciale établissait un autre ordre de priorité obligatoire, il était impossible de se conformer aux deux lois sans priver de sens le pouvoir que la loi fédérale accordait au tribunal.

[131] J'ajouterais que ce qui est « presque toujours possible », pour emprunter les mots de mon collègue au par. 69, c'est de conclure à l'existence d'un conflit *quelconque* dans l'application des deux lois. C'est pour cette raison que la jurisprudence exige plus qu'un conflit quelconque, à savoir l'impossibilité de se conformer aux deux lois en raison d'un conflit exprès. C'est pour cette raison aussi que l'accent est mis sur le libellé de la loi fédérale et non sur chacune de ses implications possibles.

[132] En définitive, la question en litige en l'espèce est de savoir si l'*effet* que produit la province en privant ainsi le failli de ses droits de conducteur, accomplissant indirectement ce qu'elle ne peut accomplir directement, entraîne un conflit avec les objectifs de la *LFI*. C'est donc sous le second volet de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale, et non sous le premier volet, que le présent pourvoi doit être tranché.

[133] Je souscris à l'analyse et à la conclusion de mon collègue sous le second volet. Comme l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral suffit pour que s'applique la doctrine de la prépondérance fédérale, je n'ai pas à me prononcer sur le deuxième motif proposé d'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral, soit la distribution équitable des biens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appellant : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Procureurs de l'intimé : Bow Valley Counsel, Canmore, Alberta.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the Superintendent of Bankruptcy: Attorney General of Canada, Toronto.

Procureure de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenant le Surintendant des faillites : Procureur général du Canada, Toronto.