

Her Majesty The Queen *Appellant;*

and

Maroun Mansour *Respondent.*

1978: November 1; 1979: June 14.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Motor vehicles — Driving while disqualified — Driving licence suspended by Province — Vehicle driven on private property — Licence to drive required only to drive on a "highway" — Whether private parking lot embraced by term "highway" — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 238(3) — The Highway Traffic Act, R.S.O. 1970, c. 202, ss. 1(1)11, 13(1).

The respondent was convicted under s. 238(3) of the *Code* of driving an automobile on a parking lot in Ontario while his driving licence was suspended by the Province. The parking lot was entirely on private property adjacent to an apartment building and the public had access to it. The conviction was reviewed by stated case in Weekly Court where O'Driscoll J. sustained the conviction. The Court of Appeal reversed on the basis that "if a person drives a vehicle for which, or in a place where, no licence is required, it cannot be said that he is driving while disqualified or prohibited by reason of the legal suspension or cancellation of his permit or licence".

Held: The appeal should be dismissed.

The preliminary question was whether a driver's licence was required in Ontario to operate a vehicle on the lot in question. It seems clear from s. 13(1) of *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, and the definition in s. 1(1)11 that the term "highway", in respect of which a licence to drive is required, does not include a parking lot such as the one in question to which the public had access. The term "highway" in its ordinary and popular sense should not be regarded as embracing the concept of a parking lot and particularly one adjacent to an apartment building presumably established primarily to provide parking for the inhabitants of the building.

Sa Majesté La Reine *Appelante;*

et

Maroun Mansour *Intimé.*

1978: 1^{er} novembre; 1979: 14 juin.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey et Pratte.

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

Véhicules automobiles — Conduite sans permis — Permis de conduire suspendu par la province — Véhicule conduit dans un terrain privé — Permis requis seulement pour conduire dans une «voie publique» — Parc de stationnement privé est-il compris dans l'expression «voie publique»? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, par. 238(3) — The Highway Traffic Act, R.S.O. 1970, chap. 202, arts. 1(1)11, 13(1).

L'intimé a été déclaré coupable en vertu du par. 238(3) du *Code* d'avoir conduit une automobile dans un parc de stationnement en Ontario alors que son permis de conduire avait été suspendu par la province. Le parc de stationnement était entièrement situé sur un terrain privé adjacent à un immeuble de rapport auquel le public avait accès. La déclaration de culpabilité a été examinée par voie d'exposé de cause en cour des sessions hebdomadaires; le juge O'Driscoll a maintenu la condamnation. La Cour d'appel a infirmé les jugements pour le motif que «si une personne conduit un genre de véhicule pour lequel, ou en un lieu dans lequel, aucun permis n'est exigé, on ne peut dire qu'elle conduit son véhicule alors qu'elle est inhabile à le conduire, ni que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite, en raison de la suspension ou de l'annulation légale de son permis ou de sa licence».

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

La question préliminaire est celle de savoir si, en Ontario, il faut un permis pour conduire un véhicule à moteur dans le parc de stationnement en question. Il semble ressortir du par. 13(1) de *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, chap. 202, et de la définition donnée à l'al. 1(1)11, que la «voie publique» à l'égard de laquelle il faut détenir un permis de conduire ne s'entend pas d'un parc de stationnement comme celui en l'espèce auquel le public a accès. L'expression «voie publique» dans son sens ordinaire et courant, ne couvre pas la notion de parc de stationnement ni, plus précisément, un parc de stationnement adjacent à un immeuble de rapport, et, il y a lieu de le présumer, destiné principalement au stationnement des automobiles des locataires.

In spite of this interpretation, it is still necessary to determine whether s. 238(3) of the *Criminal Code* demands a conviction without reference to the licence requirements of the province in question. As the policy of s. 238(3) is to give effect to provincial licence suspensions, no threat to that policy would arise if s. 238(3) proscribed only those driving offences occurring in areas where a provincial licence was necessary. An accused should not be regarded as driving a motor vehicle in Canada while disqualified from driving by reason of licence suspension if the driving in question is not within a part of the country where a licence is required for that driving, as such a literal reading of the Code section does not so require.

Gill et al. v. Elwood, [1970] 2 O.R. 59; *Consumers' Gas Co. v. Toronto*, [1940] 4 D.L.R. 670 (Ont. C.A.); *R. v. McKenzie*, [1961] O.W.N. 344 (D.C.); *R. ex rel. Fisher v. Hindbull* (1961), 131 C.C.C. 81 (Alta. D.C.); *R. v. Maclean* (1974), 17 C.C.C. (2d) 84 (N.S. Co. Ct.); *R. v. Spear Chief* (1963), 42 C.R. 78 (Alta. D.C.); *R. v. Irwin*, [1957] O.W.N. 506 (D.C.); *R. v. Mann*, [1968] 3 C.C.C. 122 (P.E.I.S.C.); *R. v. Seminuk* (1960), 128 C.C.C. 220 (B.C.S.C.); *R. v. Jones* (1961), 130 C.C.C. 190 (Alta. C.A.); *R. v. MacKay*, [1949] O.W.N. 471 (H.C.), referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ allowing an appeal from a judgment of O'Driscoll J.² dismissing an appeal by way of stated case from a conviction for driving while disqualified contrary to s. 238(3) of the *Criminal Code*. Appeal dismissed.

J. Douglas Ewart, for the appellant.

Leslie Morris, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—The respondent was convicted under s. 238(3) of the *Criminal Code of Canada* of driving an automobile on a parking lot in the province of Ontario while his driving licence was suspended by the Province. This conviction was reviewed by stated case in Weekly Court by O'Driscoll J. who, in sustaining the conviction, stated:

¹ (1977), 36 C.C.C. (2d) 492.

² (1977), 35 C.C.C. (2d) 422.

Malgré cette interprétation, il faut établir si le par. 238(3) du *Code criminel* commande qu'on rende une déclaration de culpabilité sans tenir compte des exigences de la province en question en matière de permis de conduire. Le par. 238(3) ayant pour but de donner effet aux suspensions de permis de conduire provinciaux, ce but ne sera pas compromis si l'interdiction du par. 238(3) s'applique seulement aux infractions qui surviennent dans les endroits où un permis de conduire provincial est nécessaire. Un accusé ne doit pas être considéré comme conduisant un véhicule à moteur au Canada alors qu'il est inhabile à conduire en raison de la suspension de son permis s'il conduit en un endroit du pays où le permis n'est pas obligatoire, car une telle interprétation littérale de l'article du Code ne l'exige pas.

[Jurisprudence: *Gill et al. v. Elwood*, [1970] 2 O.R. 59; *Consumers' Gas Co. v. Toronto*, [1940] 4 D.L.R. 670 (C.A. Ont.); *R. v. McKenzie*, [1961] O.W.N. 344 (C.D.); *R. ex rel. Fisher v. Hindbull* (1961), 131 C.C.C. 81 (C.D. Alb.); *R. v. Maclean* (1974), 17 C.C.C. (2d) 84 (C.C. N.-É.); *R. v. Spear Chief* (1963), 42 C.R. 78 (C.D. Alb.); *R. v. Irwin*, [1957] O.W.N. 506 (C.D.); *R. v. Mann*, [1968] 3 C.C.C. 122 (C.S.I.-P.-É.); *R. v. Seminuk* (1960), 128 C.C.C. 220 (C.S.C.-B.); *R. v. Jones* (1961), 130 C.C.C. 190 (C.A. Alb.); *R. v. MacKay*, [1949] O.W.N. 471 (H.C.)]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ qui a accueilli un appel d'un jugement du juge O'Driscoll² qui rejetait un appel par voie d'exposé de cause formé contre une déclaration de culpabilité pour avoir conduit sans permis contrairement aux par. 238(3) du *Code criminel*. Pourvoi rejeté.

J. Douglas Ewart, pour l'appelante.

Leslie Morris, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE ESTEY—L'intimé a été déclaré coupable en vertu du par. 238(3) du *Code criminel du Canada* d'avoir conduit une automobile dans un parc de stationnement en Ontario alors que son permis de conduire avait été suspendu par la province. La déclaration de culpabilité a été examinée par voie d'exposé de cause en cour des sessions hebdomadaires; le juge O'Driscoll, qui a maintenu la condamnation, a dit:

¹ (1977), 36 C.C.C. (2d) 492.

² (1977), 35 C.C.C. (2d) 422.

... if the accused person is under lawful suspension or cancellation in any province and drives a motor vehicle anywhere in Canada, he falls within the provisions of s. 238(3) of the *Criminal Code of Canada*.

The Court of Appeal reversed the Courts below and quashed the conviction for reasons given on behalf of the Court by Zuber J.A. who stated in part:

... the offence itself is described as driving while disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of the legal suspension or cancellation in any province of his permit or licence. This description of the offence compels one to enquire into the nature and ambit of licence requirements in the appropriate province. In my view, if a person is driving a type of vehicle for which, or in a place where, no licence is required, it cannot be said that he is driving while he is disqualified or prohibited by reason of the legal suspension or cancellation of his permit or licence.

The factual background is provided in the case stated by the Provincial Court Judge:

1. On the 30th day of December, 1975, an information was laid under oath before a Justice of the Peace for the Judicial District of York alleging that the above-named Maroun Mansour did drive a motor vehicle in Canada while he was disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of the legal suspension or cancellation of his permit or licence to drive a motor vehicle contrary to section 238(3) of the *Criminal Code*.

2. On the 19th day of August, 1976 and the 27th day of September, 1976, the said charge was duly heard before me in the presence of the accused and after hearing the evidence adduced and the submissions made by counsel on behalf of the Crown and the accused, on the 27th day of September, 1976 I found the said Maroun Mansour guilty of the said offence and convicted him thereof, but at the request of counsel for the said Maroun Mansour I state the following case for the consideration of this Honourable Court:

Upon information alleged by the counsel on behalf of the Crown and admitted by counsel on behalf of the accused, I found that the said Maroun Mansour had driven a motor vehicle on December 30th, 1975 at a time when his permit or licence to drive a motor vehicle in the Province of Ontario had been legally

[TRANSDUCTION] ... un accusé qui, malgré la suspension ou l'annulation légale de son permis de conduire dans une province, conduit un véhicule à moteur au Canada, tombe sous le coup des dispositions du par. 238(3) du *Code criminel du Canada*.

La Cour d'appel a infirmé les jugements des tribunaux d'instance inférieure et annulé la déclaration de culpabilité pour les motifs exposés au nom de la Cour par le juge Zuber qui a notamment déclaré:

[TRANSDUCTION] ... ce qui constitue l'infraction c'est la conduite d'un véhicule à moteur par une personne alors qu'elle est inhabile à conduire un tel véhicule ou que la conduite lui en est interdite, en raison de la suspension ou de l'annulation légale, dans une province, de son permis ou de sa licence. Cette description de l'infraction oblige à vérifier la nature et la portée des exigences relatives au permis de conduire dans la province. A mon avis, si une personne conduit un genre de véhicule pour lequel, ou en un lieu dans lequel, aucun permis n'est exigé, on ne peut dire qu'elle conduit ce véhicule alors qu'elle est inhabile à le conduire, ni que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite, en raison de la suspension ou de l'annulation légale de son permis ou de sa licence.

Les faits sont énoncés dans l'exposé de cause formulé par le juge de la Cour provinciale:

[TRANSDUCTION] 1. Le 30 décembre 1975, une dénonciation a été déposée sous serment devant un juge de paix du district judiciaire de York; on y allègue qu'en contravention du par. 238(3) du *Code criminel*, Maroun Mansour a conduit un véhicule à moteur au Canada alors qu'il était inhabile à conduire un tel véhicule, ou que la conduite lui en était interdite, en raison de la suspension ou de l'annulation légale de son permis ou de sa licence concernant la conduite d'un véhicule à moteur.

2. Le 19 août et le 27 septembre 1976, l'accusation a dûment été entendue devant moi, en la présence de l'accusé; après avoir entendu la preuve et les arguments avancés par les avocats du ministère public et de l'accusé, j'ai, le 27 septembre 1976, conclu que Maroun Mansour était coupable de l'infraction alléguée et l'ai en conséquence déclaré coupable de cette infraction; mais, à la demande de son avocat, je formule et sou mets à l'attention de cette honorable Cour l'exposé de cause suivant:

Sur une dénonciation présentée par l'avocat du ministère public et admise par l'avocat de l'accusé, j'ai conclu que Maroun Mansour avait conduit un véhicule à moteur le 30 décembre 1975, alors que son permis ou sa licence concernant la conduite d'un véhicule à moteur en Ontario était suspendu et qu'il

suspended and the accused had notice of that suspension. I found as a fact that the driving had occurred entirely on private property, to wit, a parking lot adjacent to an apartment building and to which the public had access.

The preliminary question to be determined is whether or not a driver's licence is required under the law of Ontario to operate a motor vehicle in the parking lot in question. The stated case quoted above describes the lot somewhat ambiguously as "a parking lot adjacent to an apartment building and to which the public had access." I approach the question of licence requirement by giving these words the broadest possible interpretation, that is as being a parking lot to which the public, including the dwellers of the apartment building and their guests, had access. Section 13(1) of *The Highway Traffic Act*, being R.S.O. 1970, c. 202 provides:

13.—(1) No person shall drive a motor vehicle on a *highway* unless the motor vehicle is within a class of motor vehicles in respect of which the person holds a driver's licence issued to him by the Minister. [emphasis added]

"Highway" is in turn defined in that Act in s. 1(1)11.

1(1)11. "highway" includes a common and public highway, street, avenue, parkway, driveway, square, place, bridge, viaduct or trestle, designed and intended for, or used by, the general public for the passage of vehicles;

The Ontario Court of Appeal in *Gill et al. v. Elwood*³, considered whether the parking area of a shopping centre fell within the definition of "highway" as set out above. In finding that the land in question was not comprised within the definition of highway, the Court stated:

On the contrary, in our view, and realistically the premises must be viewed as a whole and so viewing the premises the paramount use thereof will emerge as a parking lot with ingress and egress to and fro and with passages within it, but all subordinate to the paramount use of parking vehicles.

avait été informé de cette suspension. J'ai conclu qu'en fait cette conduite avait entièrement eu lieu dans un terrain privé, en l'occurrence, un parc de stationnement qui est adjacent à un immeuble de rapport et auquel le public a accès.

Il faut d'abord trancher la question préliminaire, savoir si, en vertu du droit ontarien, il faut un permis pour conduire un véhicule à moteur dans le parc de stationnement en question. La description du parc contenue dans l'exposé de cause précité est quelque peu ambiguë: «un parc de stationnement qui est adjacent à un immeuble de rapport et auquel le public a accès». J'aborde la question de l'exigence du permis de conduire en donnant à ces mots l'interprétation la plus large possible, c.-à-d. en considérant qu'il s'agit d'un parc de stationnement auquel le public, notamment les locataires des appartements et leurs invités, a accès. Le paragraphe 13(1) de *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, chap. 202, dispose:

[TRADUCTION] 13.—(1) Nul ne doit conduire un véhicule à moteur dans une *voie publique* à moins que le véhicule ne soit d'une catégorie de véhicules à moteur pour laquelle le conducteur est titulaire d'un permis de conduire à lui délivré par le Ministre. [Les italiques sont de moi]

L'expression «voie publique» est définie comme suit à l'al. 1(1)11 de ladite Loi:

[TRADUCTION] 1(1)11. «voie publique» comprend les voies, rues, avenues, autoroutes, promenades, squares, places, ponts, viaducs ou ponts à chevalets communs et publics conçus et destinés à l'usage du public en général, ou utilisés par lui, pour le passage des véhicules;

Dans l'arrêt *Gill et al. v. Elwood*,³ la Cour d'appel de l'Ontario s'est demandée si le parc de stationnement d'un centre commercial était couvert par la définition précitée de l'expression «voie publique». Concluant que le terrain en question n'entrait pas dans la définition de l'expression «voie publique», la cour a déclaré:

[TRADUCTION] Au contraire, à notre avis, et si l'on veut être réaliste, il faut considérer les lieux comme un tout et l'on s'aperçoit alors que le terrain est avant tout utilisé comme parc de stationnement dont les entrées, sorties et allées intérieures sont toutes tracées en fonction de l'usage principal du terrain, qui est le stationnement des véhicules.

³ [1970] 2 O.R. 59.

³ [1970] 2 O.R. 59.

The definition of "highway" is then set forth and the judgment continues *per Aylesworth J.A.* at p. 60:

We think of great significance in that designation are the concluding words "designed and intended for, or used by, the general public for the passage of vehicles". We think too that those words taken together with all of the words comprising the clause in their cumulative effect fall short of including therein as a highway the premises with which the case deals.

I have not overlooked the fact that the definition employs the expansive word "includes" rather than the word "means." In applying this definition to the facts in question, I adopt the statement in *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12th ed., p. 270 which reads as follows:

Sometimes, it is provided that a word shall "mean" what the definition section says it shall mean: in this case, the word is restricted to the scope indicated in the definition section. Sometimes, however, the word "include" is used "in order to enlarge the meaning of words or phrases occurring in the body of the statute; and when it is so used these words or phrases must be construed as comprehending, not only such things as they signify according to their natural import, but also those things which the interpretation clause declares that they shall include." In other words, the word in respect of which "includes" is used bears both its extended statutory meaning and "its ordinary, popular, and natural sense whenever that would be properly applicable."

Robertson C.J.O. in *Consumers' Gas Co. v. Toronto*⁴, in construing a statutory provision containing the word "highway," stated at p. 672:

In my opinion unless its meaning is affected by context or association or definition "highway" means, in its common uses, a public road or way open equally to everyone for travel, and includes the public streets of an urban district equally with connecting roads between urban districts. I am unable to think of any other word that is so commonly used to include all such roads. See s. 453 of the *Municipal Act*.

⁴ [1940] 4 D.L.R. 670 (Ont. C.A.).

Après avoir cité la définition de «voie publique», la cour dit en outre, dans son jugement. *Le juge Aylesworth*, à la p. 60:

[TRADUCTION] Nous accordons beaucoup d'importance aux derniers mots de la définition «conçus et destinés à l'usage du public en général, ou utilisés par lui, pour le passage des véhicules». Nous estimons également que ces mots, pris dans leur contexte et compte tenu de l'effet cumulatif de l'ensemble des mots contenus dans la définition, ne permettent pas d'inclure le terrain dont il est question ici dans la définition de voie publique.

Il ne m'a pas échappé que la définition emploie l'expression extensive «comprend» plutôt que le mot «signifie». En appliquant cette définition aux faits de l'espèce, j'adopte l'exposé suivant contenu dans l'ouvrage *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12^e éd., à la p. 270:

[TRADUCTION] Dans certains cas, on dit qu'un mot «signifie» ce que la définition dit qu'il signifie: dans ces cas, le mot a le sens restreint que lui donne la définition. Cependant, dans d'autres cas, on emploie l'expression «comprend» afin d'étendre le sens des mots ou expressions contenus dans le corps du texte législatif; ces mots et expressions doivent alors être interprétés comme signifiant non seulement ce qu'ils signifient normalement, mais aussi ce que la disposition d'interprétation dit qu'ils comprennent. Autrement dit le mot dont on dit qu'il «comprend» quelque chose conserve, outre le sens élargi que lui donne ainsi sa définition dans la loi, «son sens ordinaire, courant et naturel, chaque fois qu'il se déduit normalement du contexte».

Dans *Consumers' Gas Co. v. Toronto*⁴, le juge en chef Robertson de la Cour d'appel de l'Ontario a déclaré au sujet de l'interprétation d'une disposition législative contenant l'expression «voie publique» à la p. 672:

[TRADUCTION] A mon avis, sauf si le contexte, l'interprétation ou une définition s'y opposent, l'expression «voie publique» signifie ordinairement une route ou un autre chemin public dans lequel tous peuvent circuler et comprend les rues publiques d'un quartier de même que les voies qui relient les quartiers urbains. Aucune autre expression plus couramment employée ne me vient à l'esprit pour comprendre toutes ces voies. Voir l'art. 453 de *The Municipal Act*.

⁴ [1940] 4 D.L.R. 670 (C.A. Ont.).

I conclude that the term "highway" in its ordinary and popular sense and as illustrated by the words employed in s. 1(1)11 of the Act does not embrace the concept of a parking lot and particularly, a parking lot adjacent to an apartment building, and presumably one which was established primarily for the provision of parking to its inhabitants.

In contrast to the statutory technique adopted in the Province of Ontario, other provinces such as Alberta in *The Highway Traffic Act*, being 1975 S.A. c. 56, defined highway as:

1(12) "highway" means any thoroughfare, street, road, ... or other place, whether publicly or privately owned, any part of which the public is ordinarily entitled or permitted to use for the passage or parking of vehicles, and ...

The Manitoba Legislature on the other hand defined highway as:

... any place or way ... which or any part of which the public is ordinarily entitled or permitted to use for the passage of vehicles ... but does not include any area designed or intended, and primarily used, for the parking of vehicles ...

The Highway Traffic Act, S.M. 1966, c. 29, s. 2(23).

It seems clear therefore that the term highway, in respect of which a licence to drive is, in Ontario, required, does not include a parking lot "adjacent to an apartment building and to which the public had access." I agree with respect with the Court of Appeal in rejecting the submission by the Crown that in the event such construction be adopted, the case should be returned to the Provincial Court for a determination as to whether the driving here in question occurred on a highway. Taking the rather cryptic description of the premises in the stated case as being accurate and complete, and appellate tribunal can, upon a determination of the proper construction of the applicable statute, apply that construction to the facts as so found.

In turn then to the second and fundamental question as to whether s. 238(3) of the *Criminal*

Je conclus que l'expression «voie publique», dans son sens ordinaire et courant, et comme l'indiquent les termes employés à l'al. 1(1)11 de la Loi, ne couvre pas la notion de parc de stationnement ni, plus précisément, un parc de stationnement adjacent à un immeuble de rapport, et il y a lieu de le présumer, destiné principalement au stationnement des automobiles des locataires.

Contrairement à celui de l'Ontario, les textes législatifs d'autres provinces, comme par exemple *The Highway Traffic Act* de l'Alberta, 1975 S.A. chap. 56, ont défini l'expression «voie publique» comme suit:

[TRADUCTION] 1(12) «voie publique» signifie toute artère, rue, route, ... ou autre place, publique ou privée, que le public a normalement le droit ou la permission d'utiliser pour le passage ou le stationnement des véhicules, et ...

En revanche, la législature du Manitoba a retenu la définition suivante de l'expression «voie publique»:

[TRADUCTION] ... toute place ou voie ... que le public a normalement le droit ou la permission d'utiliser en totalité ou en partie pour le passage des véhicules ... mais ne comprend pas un endroit conçu ou destiné, et principalement utilisé, à des fins de stationnement ...

The Highway Traffic Act, S.M. 1966, chap. 29, par. 2(23).

Il semble donc manifeste que la «voie publique» à l'égard de laquelle il faut détenir un permis de conduire en Ontario ne s'entend pas d'un parc de stationnement «qui est adjacent à un immeuble de rapport, et auquel le public a accès». Avec égards, je conclus, comme la Cour d'appel, au rejet de l'argument du ministère public selon lequel, si cette interprétation était retenue, le dossier devrait être renvoyé à la Cour provinciale pour qu'elle juge si la conduite reprochée du véhicule à moteur a eu lieu dans une voie publique. En présumant que la description plutôt sommaire des lieux contenue dans l'exposé de cause est exacte et complète, une cour d'appel peut, après avoir décidé de l'interprétation qu'il convient de donner à la loi applicable, appliquer cette interprétation aux faits retenus en l'espèce.

J'en viens donc à la deuxième question, qui est la question fondamentale: le par. 238(3) du *Code*

Code of Canada applies to the facts as so found by the trial judge and in the circumstances arising under the construction placed upon *The Highway Traffic Act* above. Section 238(3) of the *Code* provides as follows:

Every one who drives a motor vehicle in Canada while he is disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of the legal suspension or cancellation, in any province, of his permit or licence or of his right to secure a permit or licence to drive a motor vehicle in that province is guilty . . .

It is clear that the respondent was:

- (a) driving a motor vehicle
- (b) in Canada
- (c) while his licence was cancelled by action taken by the province of Ontario.

The term "motor vehicle" as employed in s. 238(3) is defined in s. 2 of the *Criminal Code* as follows:

"motor vehicle" means a vehicle that is drawn, propelled or driven by any means other than by muscular power, but does not include a vehicle of a railway that operates on rails;

On the other hand, the term motor vehicle is defined in s. 1(1)17. of the Ontario statute as follows:

"motor vehicle" includes an automobile, motorcycle, motor assisted bicycle unless otherwise indicated in this Act, and any other vehicle propelled or driven otherwise than by muscular power, but does not include the cars of electric or steam railways, or other motor vehicles running only upon rails, or a motorized snow vehicle, traction engine, farm tractor, self-propelled implement of husbandry or road-building machine within the meaning of this Act.

An immediate issue arises as to whether an offence under the *Code* would be committed if the accused were to operate a vehicle of a type within the definition in the *Criminal Code*, but excluded from the definition in the Ontario Act, while holding no provincial licence. The accused would, of course, have no licence because the provincial statute would not require it for the vehicle in question; a farm tractor, for example. This issue arose in *R. v.*

criminel du Canada s'applique-t-il aux faits retenus par le juge du procès et dans les conditions qui découlent de l'interprétation précédente de *The Highway Traffic Act*? Le paragraphe 238(3) du *Code* prévoit:

Quiconque conduit un véhicule à moteur au Canada alors qu'il est inhabile à conduire un tel véhicule, ou que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite, en raison de la suspension ou annulation légale, dans une province, de son permis ou de sa licence ou de son droit d'obtenir un permis ou une licence concernant la conduite d'un véhicule à moteur dans ladite province, est coupable . . .

Il ne fait aucun doute que l'intimé

- a) conduisait un véhicule à moteur
- b) au Canada
- c) alors que son permis de conduire avait été annulé par la province de l'Ontario.

L'expression «véhicule à moteur» au par. 238(3) est définie comme suit à l'art. 2 du *Code criminel*:

«véhicule à moteur» signifie un véhicule tiré, mû ou poussé par quelque moyen que ce soit, autre que la force musculaire, mais ne comprend pas un véhicule de chemin de fer fonctionnant sur des rails;

D'autre part, voici en quels termes la Loi ontarienne définit cette expression à l'al. 1(1)17.:

[TRADUCTION] «véhicule à moteur» comprend une automobile, un vélomoteur, un cyclomoteur sauf indication contraire dans la présente loi, et tout autre véhicule mû ou poussé autrement que par la force musculaire, mais ne comprend pas les wagons de trains électriques ou à vapeur, ni les autres véhicules à moteur fonctionnant sur des rails, ni les motoneiges, camions remorqueurs, tracteurs agricoles, ni le matériel automobile agricole ou de construction routière au sens de la présente loi.

On peut tout de suite se demander si un accusé ne détenant pas de permis de conduire provincial et conduisant un véhicule couvert par la définition du *Code criminel* mais exclu de la définition de la Loi ontarienne est coupable d'une infraction au *Code*. Selon cette hypothèse, l'accusé ne détient pas de permis parce que la loi provinciale ne l'y oblige pas pour le véhicule utilisé, comme, par exemple, un tracteur agricole. La question s'est posée dans *R.*

*McKenzie*⁵ and *R. ex rel. Fisher v. Hindbull*⁶. In both of these cases, the accused was driving a tractor on a highway while his provincial licence to drive a motor vehicle was under suspension. The provincial statute excluded tractors from the definition of motor vehicle. In each of these cases, the courts concluded that no offence had been committed.

In *R. v. Maclean*⁷ a related issue arose wherein the accused, while his provincial licence to drive a motor vehicle was suspended, drove an automobile on a federal airport. While the charge was disposed of on other grounds, O'Hearn, County Court Judge, had this to say with reference to the place where the allegedly unlawful driving occurred:

I am, therefore, of the opinion that a person who drives a motor vehicle in Canada is not doing so "while he is disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of the legal suspension or cancellation in any province of his permit or licence, or of his right to secure a permit or licence to drive a motor vehicle in that province" unless he is doing his driving in a place where he is required by law to have a licence and does not have a licence because of that suspension or cancellation. (pp. 90-91)

This conclusion accords with that reached in the earlier cases *R. v. Spear Chief*⁸ and *R. v. Irwin*⁹.

The expression "in Canada" in the *Code* provision in question raises the basic difficulty in this appeal. If the expression means any part of the territory comprised within Canada without reference to the licence requirements of the province in question, then the respondent is guilty as charged. On the other hand, if the terminology of the *Criminal Code* provision is read in the light of the applicable provincial highway regulatory statutes, then the accused is entitled to the acquittal directed by the Court of Appeal. Crown counsel

*v. McKenzie*⁵, et *R. ex rel. Fisher v. Hindbull*⁶. Dans les deux cas, l'accusé conduisait un tracteur dans une voie publique pendant que son permis de conduire provincial était suspendu. La loi provinciale excluait les tracteurs de la définition de véhicule à moteur. Dans chaque cas, les cours ont jugé qu'aucune infraction n'avait été commise.

L'arrêt *R. v. Maclean*⁷ porte sur une question semblable; dans cette affaire, l'accusé avait conduit une automobile dans un aéroport fédéral alors que son permis de conduire provincial était suspendu. Même si le jugement est fondé sur d'autres motifs, le juge O'Hearn de la Cour de comté a néanmoins déclaré ceci au sujet de l'endroit où avait été commise l'infraction alléguée de conduite illégale d'un véhicule à moteur:

[TRADUCTION] En conséquence, une personne qui conduit un véhicule à moteur au Canada ne le fait pas, à mon avis, «alors qu'[elle] est inhabile à conduire un tel véhicule, ou que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite, en raison de la suspension ou annulation légale, dans une province, de son permis ou de sa licence ou de son droit d'obtenir un permis ou une licence concernant la conduite d'un véhicule à moteur dans ladite province» à moins qu'elle ne conduise le véhicule à moteur en un endroit où le permis est obligatoire et qu'elle n'ait pas son permis en raison de sa suspension ou de son annulation. (pp. 90 et 91)

Cette conclusion est conforme à une jurisprudence antérieure: *R. v. Spear Chief*⁸ et *R. v. Irwin*⁹.

C'est l'expression «au Canada» employée dans la disposition pertinente du *Code* qui soulève la difficulté fondamentale en l'espèce. Si elle signifie en tout lieu du Canada sans égard aux exigences relatives aux permis de conduire dans la province dont il s'agit, l'intimé est alors coupable de l'infraction dont on l'accuse. Par contre, si la disposition du *Code criminel* est interprétée à la lumière des dispositions provinciales applicables régissant les voies publiques, l'accusé a alors droit à l'acquittement prononcé par la Cour d'appel. L'avocat du

⁵ [1961] O.W.N. 344 (D.C.)

⁶ (1961), 131 C.C.C. 81 (Alta. D.C.)

⁷ (1974), 17 C.C.C. (2d) 84 (N.S. Co. Ct.).

⁸ (1963), 42 C.R. 78 (Alta. D.C.).

⁹ [1957] O.W.N. 506 (D.C.).

⁵ [1961] O.W.N. 344 (C.D.).

⁶ (1961), 131 C.C.C. 81 (C.D. Alb.).

⁷ (1974), 17 C.C.C. (2d) 84 (C.C.N.-É.).

⁸ (1963), 42 C.R. 78 (C.D. Alb.).

⁹ [1957] O.W.N. 506 (C.D.).

advanced a submission that this provision in the *Criminal Code* should be accorded the same interpretation as s. 234(1) of the *Criminal Code* which provides as follows:

234. (1) Every one who, while his ability to drive a motor vehicle is impaired by alcohol or a drug, drives a motor vehicle or has the care or control of a motor vehicle, whether it is in motion or not, is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction and is liable . . .

There have been a number of instances where the courts have found that the offence may be committed wherever the motor vehicle is located when the accused, while his ability is impaired, "has the care or control of a motor vehicle." Vide *R. v. Mann*¹⁰; *R. v. Seminuk*¹¹; *R. v. Jones*¹²; *R. v. MacKay*¹³. These authorities, in my view, shed little light upon the problem here for several reasons. Section 234(1) describes the offence without reference to any provincial statute or licence requirement. All that is required is that a person have the care and control of a motor vehicle as defined in the *Code* while his ability to drive is impaired as likewise defined in the *Code*. In ascertaining the width and breadth of the offence, it is unnecessary to look beyond the *Criminal Code*. In contrast, s. 238(3) has no application unless a province has suspended or cancelled the accused's licence or permit to drive.

Furthermore, the behaviour condemned in s. 234 by itself without more, threatens harm or danger. This aspect of the *Code* provision was discussed in *R. v. Jones, supra*, where Ford C.J.A. stated at pp. 192-3:

It was contended that Parliament could not have intended or contemplated that an owner cannot use his motor vehicle on his own premises, although he be in an intoxicated or impaired condition at the time; that any other view of the section would lead to an absurdity; and that being so, the words "on a highway" or "in a public place" should be read into the section. In support of this a quotation from Maxwell on Interpretation of Statutes,

ministère public prétend que cette disposition du *Code criminel* devrait être interprétée dans le même sens que le par. 234(1) du *Code criminel* dont voici le texte:

234. (1) Quiconque, à un moment où sa capacité de conduire un véhicule à moteur est affaiblie par l'effet de l'alcool ou d'une drogue, conduit un véhicule à moteur ou en a la garde ou le contrôle, que ce véhicule soit en mouvement ou non, est coupable d'un acte criminel ou d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, et passible . . .

Dans plusieurs cas, les cours ont jugé qu'il peut y avoir infraction quel que soit l'endroit où se trouve le véhicule à moteur si l'accusé «en a la garde ou le contrôle» à un moment où sa faculté de le conduire est affaiblie. Voir *R. v. Mann*¹⁰; *R. v. Seminuk*¹¹; *R. v. Jones*¹²; *R. v. MacKay*¹³. A mon avis, cette jurisprudence n'éclaire pas beaucoup le problème que nous avons à résoudre pour plusieurs raisons. Le paragraphe 234(1) décrit l'infraction sans faire allusion aux lois provinciales ni aux exigences provinciales en matière de permis de conduire. Il suffit qu'une personne ait la garde ou le contrôle d'un véhicule à moteur selon la définition du *Code*, à un moment où sa capacité de conduire est affaiblie, également selon la définition du *Code*. Il suffit de tenir compte des dispositions du *Code criminel* pour établir la portée de l'infraction. Par contre, le par. 238(3) ne s'applique pas à moins qu'une province n'ait suspendu ou annulé le permis de conduire ou la licence de l'accusé.

En outre, l'acte que l'art. 234 érige en infraction constitue en lui-même un danger ou une menace. Cet aspect de l'article du *Code* a été analysé dans l'arrêt *R. v. Jones*, précité, où le juge en chef Ford de l'Alberta, a dit (aux pp. 192 et 193):

[TRANSLATION] On a prétendu que le Parlement ne pouvait avoir eu l'intention ni le but d'interdire au propriétaire, même s'il est gris ou en état d'ivresse, d'utiliser son véhicule à moteur sur son propre terrain; que toute autre interprétation de l'article mènerait à une absurdité; et qu'en conséquence l'article sous-entend les expressions «dans une voie publique» ou «dans un endroit public». On invoque à l'appui de cet argument un extrait

¹⁰ [1968] 3 C.C.C. 122 (P.E.I.S.C.).

¹¹ (1960), 128 C.C.C. 220 (B.C.S.C.).

¹² (1961), 130 C.C.C. 190 (Alta. C.A.).

¹³ [1949] O.W.N. 471 (H.C.).

¹⁰ [1968] 3 C.C.C. 122 (C.S.I.P.-E.).

¹¹ (1960), 128 C.C.C. 220 (C.S.C.-B.).

¹² (1961), 130 C.C.C. 190 (C.A. Alb.).

¹³ [1949] O.W.N. 471 (H.C.).

10th ed., p. 229, is relied on. I will not repeat it here, as it is rather long, and is in the judgment of the learned appeal Judge. It recognizes as fundamental that a statute should be read and interpreted according to the plain meaning and grammatical sense of its words as used, and discusses when this rule may be departed from. But no such situation arises here. In my view, the difficulties, or suggested absurdities, that might give rise to occasion for departing from the above rule of interpretation are not really such. I will refer to this later on. But any such suggested absurdities do not balance up with the evils sought to be legislated against, and that would continue to exist, or go unpunished, if the section were to be limited by reading these words into it.

The geographical area of the section is the entire Dominion of Canada, and it is common knowledge that throughout it, particularly in Western Canada, there exist many trails that are not public highways or public places where motorists travel, not only for business, but for recreation, picnicking, sight-seeing, fishing and hunting. The most naive know that intoxicating liquors are often carried and used on these excursions. Driving when in a state of intoxication or when the driver's ability is impaired by alcohol or a drug on these roadways is likely to result in injury to persons and property, inanimate and also animate. This applies to Eastern Canada as well. Farmers and others are well aware of damage from this source. It is difficult to conceive that Parliament, in enacting this section, would not be aware that it was not limiting the prohibition to highways and public places, but rather was making it applicable to all drivers of motor vehicles in such condition everywhere.

Section 234, of course, does not employ the expression "in Canada" but in the result, the court applied the section to the entire geographic area of the country.

One of the apparent purposes, if not the principal purpose, behind s. 238(3) is to give national effect to provincial licence suspensions, that is to extend extra-territorially the impact of the provincial suspension action. Such purpose would not necessarily be diminished if the driving beyond the provincial boundaries thereby proscribed were limited to areas in respect of which a licence is

de Maxwell on Interpretation of Statutes, 10^e éd. (p. 229). Je ne le citerai pas ici étant donné qu'il est assez long et qu'il est reproduit dans le jugement du savant juge d'appel. Il pose en principe qu'on doit lire et interpréter une loi selon le sens ordinaire et grammatical de ses termes pris dans leur contexte et il expose ensuite les cas où l'on peut faire exception à cette règle. Mais il ne s'agit pas ici d'un cas d'exception. A mon avis, ni les difficultés, ni les absurdités suggérées, qui pourraient amener à s'écarter de ladite règle d'interprétation, ne sont réelles. Je reviendrai sur cette question, mais des absurdités comme celles que l'on suggère sont un moindre mal par rapport aux maux que le législateur voulait corriger et qui subsisteraient ou dont les auteurs demeureraient impunis si l'on restreignait la portée de cet article en l'interprétant comme s'il sous-entendait ces expressions.

L'application de l'article s'étend à tout le Canada et il est bien connu qu'il existe dans tout le pays, surtout dans l'Ouest, plusieurs chemins, qui ne sont pas des voies publiques ni des endroits publics, que les automobilistes empruntent non seulement par affaires mais également dans un but récréatif ou pour faire des pique-niques, du tourisme, de la pêche ou de la chasse. Tous savent qu'on transporte et consomme souvent des boissons alcooliques lors de ces excursions. Un automobiliste enivré, ou dont les facultés sont affaiblies par l'effet de l'alcool ou d'une drogue, qui circule sur ces chemins risque de se blesser ou de blesser quelqu'un d'autre ou de causer des dommages à des biens, y compris des animaux. Cela vaut également pour l'Est. Les cultivateurs et d'autres sont bien au courant des dommages ainsi causés. On peut difficilement imaginer que le Parlement, en édictant cet article, ne se rendait pas compte de ce qu'il ne limitait pas l'interdiction aux voies publiques et lieux publics mais visait à la rendre applicable partout à tous les conducteurs enivrés.

L'article 234 n'emploie pas l'expression «au Canada» mais, en définitive, la cour l'a appliqué à tout le territoire canadien.

L'un des buts évidents, sinon le principal, du par. 238(3) est de donner une portée nationale aux suspensions de permis de conduire provinciaux, c.-à-d. de donner une portée extra-territoriale à la suspension provinciale. Ce but ne sera pas nécessairement compromis si, lorsqu'elle s'étend au-delà de la frontière provinciale, l'interdiction de conduire ne vise que les endroits où un permis de

required in the province where the driving occurred.

Another purpose of the subsection might be the addition of criminal sanctions to the provincial penalty for violations of the driving suspensions. The province, by its geographically-limited licence (that is for highways only), has thereby determined that the needs of the community do not call for a licence for other areas in the province. Hence the public interest would not suffer if the criminal impact of s. 238 were limited to the provincial offence, that is driving in an area (a highway) where a licence is required. Thus the extra-provincial impact of s. 238 on this interpretation would not do violence to this second possible purpose.

I therefore conclude that the expression "while he is disqualified or prohibited from driving" is of paramount importance when determining the meaning of this *Code* provision. Literally, an accused is not driving a motor vehicle in Canada *while disqualified from driving* by reason of licence suspension if the driving in question is not within a part of the country in respect of which a licence is required. This literal interpretation is particularly apt when, as here, the allegedly prohibited driving occurs in the licencing province, for it is even clearer in that circumstance that the accused did not "drive(s) a motor vehicle . . . while he is prohibited from driving. . . ." The converse result is only achieved when the subsection is read as including the driving of a motor vehicle "anywhere in Canada while he is disqualified or prohibited from driving a motor vehicle in any part of Canada by reason of the legal suspension . . . of his permit. . . ."

This is, of course, criminal legislation, and its interpretation and application should not be given an expansive interpretation in order to draw within its net actions of an accused not affected by the section when given a literally correct interpretation. It has been cast more broadly by the learned

conduire est obligatoire dans la province où l'infraction a été commise.

Il se peut que l'article vise aussi à ajouter des sanctions criminelles à la pénalité provinciale pour violation de la suspension de permis de conduire. En optant pour l'application géographique limitée (c.-à-d. restreinte aux voies publiques), la province a décidé que l'intérêt de la collectivité n'exige pas le permis de conduire dans le reste de son territoire. Il n'est donc pas contraire à l'intérêt public de limiter la portée pénale de l'art. 238 à celle de l'infraction provinciale, c.-à-d. à la conduite d'un véhicule à moteur où le permis de conduire est obligatoire, la voie publique. En conséquence, cette interprétation de la portée extra-territoriale de l'art. 238 ne compromet pas le second but possible de l'article.

Je conclus donc que le membre de phrase «alors qu'il est inhabile à conduire un tel véhicule, ou que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite» a une importance capitale aux fins de l'analyse de la signification de cette disposition du *Code*. Au sens littéral, un accusé ne conduit pas un véhicule à moteur au Canada *alors qu'il est inhabile à conduire* en raison de la suspension de son permis s'il conduit en un endroit du pays où le permis n'est pas obligatoire. Cette interprétation littérale est particulièrement appropriée lorsque, comme en l'espèce, la conduite interdite selon l'allégation a lieu dans la province qui a délivré le permis car il est encore plus clair dans ce cas que l'accusé n'a pas «conduit un véhicule à moteur . . . alors que la conduite d'un tel véhicule lui était interdite . . . » Le résultat contraire n'est atteint que si l'on interprète l'article de manière qu'il vise la conduite d'un véhicule à moteur «n'importe où au Canada alors que [le conducteur] est inhabile à conduire un tel véhicule, ou que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite partout au Canada, en raison de la suspension . . . légale . . . de son permis. . . .»

Il s'agit, évidemment, de droit pénal et on ne doit pas l'interpréter ni l'appliquer dans un sens large de façon à l'étendre à des actes qui ne tombent pas sous le coup de l'article lorsqu'on lui donne l'interprétation littérale correcte. Ce principe est exposé de manière plus générale par les

authors of *Maxwell on Interpretation of Statutes* (12th ed.) at p. 246:

... where an equivocal word or ambiguous sentence leaves a reasonable doubt of its meaning which the canons of interpretation fail to solve, the benefit of the doubt should be given to the subject and against the legislature which has failed to explain itself.

There are other considerations which bear upon the appropriate conclusion to this appeal. Construed expansively, s. 238(3) would have the effect of removing from the province the right to limit the effect of a suspension of driver's licence to the driving of a motor vehicle in those parts of the province designated by the Legislature in the provincial statute as areas for which licences are required. This is so because the *Criminal Code* would, under such an interpretation, add penal consequences to the driving of machinery not described as motor vehicles in the provincial highway regulations and to driving in areas not described by the Legislature as being those in respect of which a driver's licence is required.

This appeal suggests many related questions which we are not here called upon to answer. There may, for example, be additional considerations to be dealt with in the circumstance that the driving in question occurred in a province other than that which granted and suspended the accused's licence. Reciprocal recognition of licences by the provinces (such as s. 15 of the Ontario Act) is common and that too may give rise to determinations not here necessary. The parties here have raised no suggestion of a constitutional consideration. The facts on which the charge is founded raise but one question; namely, the effect of driving of a motor vehicle within Ontario by the accused while his licence was under suspension by the province, in a part of the province in respect of which no licence to drive is required by provincial law.

For these reasons I would dismiss the appeal, and in accordance with the terms on which leave to appeal to this Court was granted, costs should be payable by the appellant to the respondent on a solicitor and client basis.

savants auteurs de l'ouvrage *Maxwell on Interpretation of Statutes* (12^e éd) à la p. 246:

[TRADUCTION] ... lorsque le sens d'un mot équivoque ou d'une phrase ambiguë soulève un doute raisonnable que les règles d'interprétation ne permettent pas de dissiper, il faut accorder le bénéfice du doute au citoyen et non à la législature qui n'a pas su s'exprimer clairement.

D'autres considérations influencent la solution de ce pourvoi. Une interprétation large du par. 238(3) aurait pour effet de retirer à la province le droit de restreindre l'application de la suspension d'un permis de conduire un véhicule à moteur aux parties de la province à l'égard desquelles la législature a déclaré, dans la loi provinciale, que le permis de conduire est obligatoire. En effet, une telle interprétation du *Code criminel* ajouterait des conséquences pénales à la conduite de véhicules non visés par la définition de véhicule à moteur dans la réglementation provinciale de la circulation routière et à la conduite dans des lieux où le permis de conduire n'est pas exigé par la législature.

Le pourvoi soulève plusieurs questions connexes que nous n'avons pas à trancher ici. Je pense, par exemple, aux questions supplémentaires qu'il faudrait examiner si la conduite reprochée avait lieu dans une autre province que celle qui a délivré et suspendu le permis de conduire de l'accusé. La reconnaissance réciproque des permis par les provinces (voir l'art. 15 de la Loi ontarienne) est courante et peut également soulever des questions qu'il n'est pas nécessaire de trancher ici. En l'espèce, les parties n'ont soulevé aucune question d'ordre constitutionnel. Les faits sur lesquels se fonde l'accusation ne soulèvent qu'un point, savoir l'effet de la conduite par l'accusé d'un véhicule à moteur en Ontario, alors que son permis de conduire avait été suspendu par la province, dans un lieu de la province où le permis de conduire n'est pas obligatoire en vertu du droit provincial.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens payables à l'intimé par l'appelante comme entre avocat et client conformément aux conditions de l'autorisation d'appel.

Appeal dismissed, costs on a solicitor and client basis in accordance with the terms of leave to appeal.

Solicitors for the appellant: Ministry of the Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the respondent: Robert J. Armstrong, Toronto.

Pourvoi rejeté avec dépens comme entre avocat et client conformément aux conditions de l'autorisation d'appel.

Procureurs de l'appelante: Ministère du procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intimé: Robert J. Armstrong, Toronto.