

**407 ETR Concession Company
Limited** *Appellant*

v.

Superintendent of Bankruptcy *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
Attorney General of British Columbia,
Attorney General for Saskatchewan,
Attorney General of Alberta,
Michael Dow, Gwendolyn Miron
and Peter Teolis** *Interveners*

**INDEXED AS: 407 ETR CONCESSION CO. v. CANADA
(SUPERINTENDENT OF BANKRUPTCY)**

2015 SCC 52

File No.: 35696.

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
ONTARIO**

*Constitutional law — Division of powers — Federal
paramountcy — Bankruptcy and insolvency — Property
and civil rights — Highway toll debt owed to creditor
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 provid-
ing for continuing suspension of debtor's driver's permit
until payment of toll debt constitutionally inoperative by
reason of doctrine of federal paramountcy — Test for de-
termining 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*

**407 ETR Concession Company
Limited** *Appelante*

c.

Surintendant des faillites *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario,
procureure générale du Québec,
procureur général de la Colombie-
Britannique, procureur général
de la Saskatchewan,
procureur général de l'Alberta,
Michael Dow, Gwendolyn Miron
et Peter Teolis** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : 407 ETR CONCESSION CO. c. CANADA
(SURINTENDANT DES FAILLITES)**

2015 CSC 52

N° du greffe : 35696.

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'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Partage des compétences —
Prépondérance fédérale — Faillite et insolvabilité — Pro-
priété et droits civils — Dette de péage routier envers un
créancier constituant une réclamation prouvable lors de
la faillite du débiteur — Libération absolue de faillite ac-
cordée au débiteur — Loi fédérale sur la faillite prévoyant
qu'à sa libération, le débiteur est libéré de toutes récla-
mations prouvables en matière de faillite — La loi provin-
ciale prévoyant le maintien de la suspension du permis de
conduire du débiteur jusqu'à ce qu'il acquitte la dette de
péage est-elle inopérante du point de vue constitutionnel
en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale?
— Analyse permettant de déterminer s'il existe un conflit
d'application — La loi fédérale et la loi provinciale
peuvent-elles coexister sans conflit? — L'application de*

Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 178(2) — Highway 407 Act, 1998, S.O. 1998, c. 28, s. 22(1), (4).

Ontario's Highway 407 is an open-access private highway operated by 407 ETR Concession Company Limited ("ETR"). The *Highway 407 Act, 1998* ("407 Act") governs the operation of Highway 407 and empowers ETR to enforce the payment of tolls. Under s. 22(1) of the *407 Act*, if a person fails to pay a toll debt, ETR may notify the Registrar of Motor Vehicles. Under s. 22(4), upon receipt of this notice, the Registrar must refuse to issue or renew the debtor's vehicle permit until he or she is notified by ETR that the debt and related fees and interest have been paid.

As a result of M's failure to pay his toll debt, ETR notified the Registrar and the Registrar refused to renew M's permits. M obtained a discharge from bankruptcy. His Statement of Affairs listed ETR as an unsecured creditor. Pursuant to s. 178(2) of the *Bankruptcy and Insolvency Act* ("BIA"), a discharge from bankruptcy releases a debtor from claims that are provable in bankruptcy. M sought an order that his toll debt had been released by his discharge and an order compelling the Ministry of Transportation to issue his vehicle permits. The motions judge concluded that s. 22(4) of the *407 Act* was not in conflict with the BIA and he had no jurisdiction, absent a conflict, to order the reinstatement of M's vehicle permits. M settled his dispute with ETR but the Superintendent of Bankruptcy filed an appeal. Applying the doctrine of federal paramountcy, the Court of Appeal declared s. 22(4) inoperative to the extent that it conflicted with the BIA's purpose of giving a discharged bankrupt a fresh start.

Held: The appeal should be dismissed. Section 22(4) of the *407 Act* is constitutionally inoperative to the extent that it is used to enforce a provable claim that has been discharged pursuant to s. 178(2) of the BIA.

Per Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: The companion appeal, *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327, contains full discussion of the principles of the doctrine of federal paramountcy, as well as the purposes and relevant provisions of the BIA. Like in the companion appeal, there is no dispute here concerning the independent validity of the provincial and federal

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) — Loi de 1998 sur l'autoroute 407, L.O. 1998, c. 28, art. 22(1), (4).

L'autoroute 407 de l'Ontario est une autoroute privée ouverte au public qui est exploitée par 407 ETR Concession Company Limited (« ETR »). La *Loi de 1998 sur l'autoroute 407* (« Loi 407 ») en régit l'exploitation et habilite ETR à recouvrer le paiement des péages. Si une personne n'acquiesce pas une dette de péage, le par. 22(1) de la *Loi 407* permet à ETR d'en aviser le registrateur des véhicules automobiles. Dès qu'il reçoit cet avis, le registrateur doit, aux termes du par. 22(4), refuser de délivrer ou de renouveler le certificat d'immatriculation de véhicule du débiteur jusqu'à ce qu'il soit avisé par ETR du paiement de la dette et des frais, droits et intérêts y afférents.

Comme M n'a pas payé sa dette de péage, ETR en a avisé le registrateur, qui a refusé de renouveler les certificats d'immatriculation de M. M a obtenu une libération de faillite. Il a affirmé dans son bilan qu'ETR était une créancière non garantie. Selon le par. 178(2) de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (« LFI »), la libération de faillite libère un débiteur des réclamations prouvables en matière de faillite. M a demandé une ordonnance déclarant que sa libération l'avait libéré de sa dette de péage, ainsi qu'une ordonnance enjoignant au ministère des Transports de lui délivrer ses certificats d'immatriculation. Le juge de première instance a conclu que le par. 22(4) de la *Loi 407* n'entraîne pas en conflit avec la LFI et qu'en l'absence d'un conflit, il n'était pas compétent pour ordonner le rétablissement des certificats d'immatriculation de véhicule de M. M a réglé son différend avec ETR, mais le surintendant des faillites a formé un appel. Appliquant la doctrine de la prépondérance fédérale, la Cour d'appel a déclaré le par. 22(4) inopérant dans la mesure où il entraîne en conflit avec l'objectif de la LFI de permettre au failli libéré de prendre un nouveau départ.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté. Le paragraphe 22(4) de la *Loi 407* est inopérant du point de vue constitutionnel dans la mesure où il est utilisé pour recouvrer une réclamation prouvable dont le débiteur a été libéré en application du par. 178(2) de la LFI.

Les juges Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : L'arrêt connexe *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327, contient une analyse complète des principes de la doctrine de la prépondérance fédérale ainsi que des objectifs et des dispositions applicables de la LFI. Tout comme dans le pourvoi connexe, il n'y a aucun désaccord en l'espèce au sujet de la validité de la loi

laws. Section 22 of the *407 Act* and s. 178 of the *BIA* were validly enacted by their respective governments. The only question before the Court is whether their concurrent operation results in a conflict.

The operational conflict branch of the paramountcy test requires determining whether it is possible to apply the provincial law while complying with the federal law. Here, the purpose and the effect of s. 22(4) of the *407 Act* are to allow a creditor, ETR, to enforce the collection of toll debts, which in the context of this appeal constitutes a claim provable in bankruptcy. Pursuant to s. 178(2) of the *BIA*, creditors cease to be able to enforce their provable claims upon the bankrupt's discharge. ETR is faced with a clear prohibition under s. 178(2). Since s. 22(4) provides the creditor with an administrative enforcement scheme, it is impossible for ETR to use that remedy while also complying with s. 178(2). ETR's toll debt is not listed as an exemption under s. 178(1), and the resulting financial liability of the debtor cannot survive his or her discharge. As a result, the *407 Act* says "yes" to the enforcement of a provable claim, while s. 178(2) of the *BIA* says "no". Both laws cannot apply concurrently or operate side by side without conflict. The inconsistency is clear and definite. One law allows what the other precisely prohibits. This operational conflict offends the doctrine of federal paramountcy.

The language of s. 22(1) of the *407 Act* does not provide a possibility for there to be no operational conflict. Once notified, the Registrar has no choice but to refuse to validate the debtor's vehicle permits and no discretion to terminate the enforcement process. It is not valid to suggest that, to negate the operational conflict that exists here, the debtor can renounce his right under the *BIA* by paying the released debt or by accepting the debt collection mechanism and foregoing his right to a vehicle permit. This would be a situation of single compliance with one of the laws, and renunciation of the operation of the other law by one of the actors involved.

The operation of s. 22(4) also frustrates Parliament's purpose of providing discharged bankrupts with the ability to financially rehabilitate themselves. While the intent of s. 178(2) is that the debtor will no longer be encumbered by the burden of pre-bankruptcy indebtedness,

provinciale et de la loi fédérale indépendamment l'une de l'autre. L'article 22 de la *Loi 407* et l'art. 178 de la *LFI* ont été validement adoptés par leurs ordres de gouvernement respectifs. La seule question soumise à la Cour est de savoir si leur application concurrente engendre un conflit.

Le volet relatif au conflit d'application de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance exige que l'on détermine s'il est possible d'appliquer la loi provinciale tout en se conformant à la loi fédérale. En l'espèce, le par. 22(4) de la *Loi 407* a pour objet et pour effet de permettre à un créancier, ETR, de contraindre le débiteur à payer une dette de péage qui, dans le contexte du présent pourvoi, constitue une réclamation prouvable en matière de faillite. Selon le par. 178(2) de la *LFI*, les créanciers ne peuvent plus exiger le paiement de leurs réclamations prouvables quand le failli a été libéré. ETR est visée par une interdiction claire au par. 178(2). Puisque le par. 22(4) met à la disposition du créancier un mécanisme administratif de recouvrement, il est impossible pour ETR d'exercer ce recours tout en se conformant au par. 178(2). La créance de péage d'ETR ne fait pas partie des exceptions énumérées au par. 178(1), et la responsabilité financière du débiteur qui en découle ne peut survivre à la libération de ce dernier. Par conséquent, la *Loi 407* dit « oui » à l'exécution d'une réclamation prouvable, alors que le par. 178(2) de la *LFI* dit « non ». Les deux lois ne peuvent agir concurremment ou coexister sans conflit. L'incompatibilité est claire et précise. Une loi permet ce que l'autre interdit expressément. Ce conflit d'application est contraire à la doctrine de la prépondérance fédérale.

Le libellé du par. 22(1) de la *Loi 407* ne laisse pas une possibilité qu'il n'y ait pas de conflit d'application. Dès qu'il est avisé, le registrateur n'a d'autre choix que de refuser de valider les certificats d'immatriculation de véhicule du débiteur et n'a plus le pouvoir discrétionnaire de mettre fin à la procédure de recouvrement. Il n'est pas valable de prétendre que, pour annuler l'existence d'un conflit d'application en l'espèce, le débiteur peut renoncer au droit que lui confère la *LFI* en payant la dette dont il a été libéré ou en acceptant le mécanisme de recouvrement de créances et en renonçant à son droit à un certificat d'immatriculation. Il s'agirait d'un cas de respect simple d'une des lois, où un des acteurs en cause renonce à l'application de l'autre loi.

L'application du par. 22(4) entrave aussi la réalisation de l'objectif du Parlement de donner aux faillis libérés la possibilité de se réhabiliter financièrement. Alors que le par. 178(2) vise à délester pour toujours le débiteur du fardeau de l'endettement antérieur à la faillite, le

s. 22(4) allows ETR to continue burdening the discharged bankrupt until full payment of the debt. Had Parliament wished to exempt ETR's toll debt from the bankruptcy process, as well as from the consequences of a discharge, it would have done so expressly in s. 178(1). It did not.

Per McLachlin C.J. and Côté J.: Section 22(1) of the *407 Act* allows Ontario to do indirectly what it is implicitly prohibited from doing under s. 178(2) of the *BIA*. This frustrates the federal purpose of financial rehabilitation that underlies s. 178(2) and is sufficient to trigger the application of the doctrine of federal paramountcy. However, there is no operational conflict. The relevant standard is impossibility of dual compliance and express conflict. In the present case, it is possible to comply with s. 22(1) without defying s. 178(2) in the literal sense of its words. The two laws have different contents and provide for different remedies. They can operate side by side without operational conflict, although there is a frustration of purpose. If a debtor chooses not to drive, the province cannot enforce its claim. If 407 ETR opts not to notify the Registrar, s. 22(4) does not apply. Dual compliance is not impossible.

Cases Cited

Cited by Gascon J.

Referred to: *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327; *407 ETR Concession Co. v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (2005), 82 O.R. (3d) 703; *Schreyer v. Schreyer*, 2011 SCC 35, [2011] 2 S.C.R. 605; *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; *Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161.

Cited by Côté J.

Referred to: *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327.

par. 22(4) permet à ETR de continuer d'accabler le failli libéré jusqu'à ce qu'il rembourse entièrement la dette. Si le Parlement avait voulu soustraire la créance de péage d'ETR au processus de faillite et aux effets d'une libération, il l'aurait fait expressément au par. 178(1). Il ne l'a pas fait.

La juge en chef McLachlin et la juge Côté : Le paragraphe 22(1) de la *Loi 407* autorise l'Ontario à faire indirectement ce que le par. 178(2) de la *LFI* lui interdit implicitement de faire. Cet article 22 entrave la réalisation de l'objet fédéral relatif à la réhabilitation financière que vise le par. 178(2), et cela suffit pour que s'applique la doctrine de la prépondérance fédérale. Toutefois, il n'existe pas de conflit opérationnel. La norme applicable est celle de l'impossibilité de se conformer aux deux textes de loi en raison d'un conflit exprès. En l'espèce, il est possible de se conformer au par. 22(1) sans enfreindre l'exigence littérale du par. 178(2). Les deux lois diffèrent de par leur contenu et par les recours qu'elles offrent. Elles peuvent coexister sans conflit opérationnel même s'il y a entrave à un objectif fédéral. Si un débiteur choisit de ne pas conduire, la province ne peut recouvrer sa créance. Si 407 ETR choisit de ne pas aviser le registraire, le par. 22(4) ne s'applique pas. Le respect des deux textes de loi n'est pas impossible.

Jurisprudence

Citée par le juge Gascon

Arrêts mentionnés : *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327; *407 ETR Concession Co. c. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (2005), 82 O.R. (3d) 703; *Schreyer c. Schreyer*, 2011 CSC 35, [2011] 2 R.C.S. 605; *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; *Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161.

Citée par la juge Côté

Arrêt mentionné : *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327.

Statutes and Regulations Cited

Bankruptcy and Insolvency Act, R.S.C. 1985, c. B-3, s. 178.

Highway 407 Act, 1998, S.O. 1998, c. 28, ss. 1 “owner”, 13(3), 15(1), 16(1), 22.

Highway Traffic Act, R.S.O. 1990, c. H.8, s. 51.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Doherty, Simmons and Pepall JJ.A.), 2013 ONCA 769, 314 O.A.C. 152, 118 O.R. (3d) 161, 369 D.L.R. (4th) 385, 7 C.B.R. (6th) 167, 53 M.V.R. (6th) 169, [2013] O.J. No. 5837 (QL), 2013 CarswellOnt 17670 (WL Can.), setting aside the decision of Newbould J., 2011 ONSC 6310, 30 M.V.R. (6th) 137, [2011] O.J. No. 6476 (QL), 2011 CarswellOnt 15701 (WL Can.), and restoring the initial order of the Registrar in Bankruptcy. Appeal dismissed.

J. Thomas Curry, Andrew Parley, Jon Laxer and Gregory William MacKenzie, for the appellant.

Peter Southey and Michael Lema, for the respondent.

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

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

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

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

Lillian Riczu, for the intervener the Attorney General of Alberta.

David Thompson and Matthew G. Moloci, for the interveners Michael Dow, Gwendolyn Miron and Peter Teolis.

Lois et règlements cités

Code de la route, L.R.O. 1990, c. H.8, art. 51.

Loi de 1998 sur l’autoroute 407, L.O. 1998, c. 28, art. 1 « propriétaire », 13(3), 15(1), 16(1), 22.

Loi sur la faillite et l’insolvabilité, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 178.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de l’Ontario (les juges Doherty, Simmons et Pepall), 2013 ONCA 769, 314 O.A.C. 152, 118 O.R. (3d) 161, 369 D.L.R. (4th) 385, 7 C.B.R. (6th) 167, 53 M.V.R. (6th) 169, [2013] O.J. No. 5837 (QL), 2013 CarswellOnt 17670 (WL Can.), qui a annulé la décision du juge Newbould, 2011 ONSC 6310, 30 M.V.R. (6th) 137, [2011] O.J. No. 6476 (QL), 2011 CarswellOnt 15701 (WL Can.), et rétabli l’ordonnance initiale du registraire des faillites. Pourvoi rejeté.

J. Thomas Curry, Andrew Parley, Jon Laxer et Gregory William MacKenzie, pour l’appelante.

Peter Southey et Michael Lema, 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.

Lillian Riczu, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

David Thompson et Matthew G. Moloci, pour les intervenants Michael Dow, Gwendolyn Miron et Peter Teolis.

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

GASCON J. —

I. Introduction

[1] Like its companion case, *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327, this appeal concerns an alleged conflict between overlapping federal and provincial laws. The question at issue is whether Ontario’s *Highway 407 Act, 1998*, S.O. 1998, c. 28 (“*407 Act*”), which sets out a debt enforcement mechanism in favour of the private owner and operator of an open-access toll highway, conflicts with the federal *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“*BIA*”), which provides that a discharged bankrupt is released from all provable claims.

[2] For the reasons that follow, I find that, like in the companion appeal, the provincial law conflicts with the *BIA*. As a result, it offends the doctrine of federal paramountcy and is inoperative to the extent of the conflict.

II. Facts

[3] Highway 407 is an open-access private highway. The highway was privatized in 1999 and has since been operated by 407 ETR Concession Company Limited (“*ETR*”). The *407 Act* governs the operation of Highway 407. While Highway 407 is a toll highway, its use is unrestricted. *ETR* cannot prevent anyone from accessing the highway. There is an electronic system that reads licence plates at the points of entry onto and exit from the highway. Alternatively, highway users can lease a toll device, which is affixed to the vehicle and is read instead of the licence plates. This electronic system records all trips made on the highway. The toll amount is then calculated. A corresponding invoice is delivered to the person in whose name the licence plates for the vehicle are issued, or if there is a toll device, to the lessee of the device.

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

LE JUGE GASCON —

I. Introduction

[1] À l’instar du dossier connexe *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327, le présent pourvoi concerne un conflit allégué entre deux lois fédérale et provinciale qui se chevauchent. La question en litige est de savoir si la *Loi de 1998 sur l’autoroute 407*, L.O. 1998, c. 28 (« *Loi 407* »), de l’Ontario, qui instaure un mécanisme de recouvrement de créances en faveur du propriétaire et exploitant privé d’une autoroute à péage ouverte au public, entre en conflit avec la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (« *LFI* »), laquelle précise qu’un failli libéré l’est à l’égard de toute réclamation prouvable.

[2] Pour les motifs qui suivent, j’estime que, tout comme dans l’affaire connexe, la loi provinciale entre en conflit avec la *LFI*. Elle contrevient donc à la doctrine de la prépondérance fédérale et est inopérante dans la mesure du conflit.

II. Faits

[3] L’autoroute 407 est une autoroute privée ouverte au public. Privatisée en 1999, elle est exploitée par 407 ETR Concession Company Limited (« *ETR* »). Son exploitation est régie par la *Loi 407*. Bien que l’autoroute 407 soit une voie à péage, son utilisation ne fait l’objet d’aucune restriction. *ETR* ne peut empêcher qui que ce soit d’y avoir accès. Un système électronique lit les plaques d’immatriculation aux entrées et aux sorties de l’autoroute. Les utilisateurs de l’autoroute peuvent également louer un appareil à péage, qui est fixé au véhicule et lu au lieu de la plaque d’immatriculation. Ce système électronique enregistre tous les déplacements faits sur l’autoroute. Le montant du péage est alors calculé. Une facture indiquant la somme à payer est envoyée à la personne au nom de qui sont délivrées les plaques d’immatriculation du véhicule ou au locataire de l’appareil à péage si un tel appareil est fixé au véhicule.

[4] The *407 Act* defines ETR as the “owner” (s. 1) and empowers ETR to establish, collect and enforce the payment of tolls, administration fees and interest. This process begins with ETR delivering an invoice setting out the amount due. The amount becomes payable on the day the invoice is mailed, delivered by hand or sent by any other prescribed method: s. 15(1). If a person fails to pay the toll debt within 35 days, ETR may send that person a notice of failure to pay: s. 16(1). If the debt is not paid within 90 days of the debtor receiving that notice, s. 22(1) allows ETR to notify the Registrar of Motor Vehicles (“Registrar”):

22. (1) If a toll, and the related fees and interest, are not paid within 90 days of the day a person receives a notice of failure to pay under section 16, the owner may notify the Registrar of Motor Vehicles of the failure to pay.

[5] Upon receipt of this notice, the Registrar must (“shall”) refuse to issue or renew the debtor’s vehicle permit. As a result, the debtor is incapable of having a vehicle registered in his or her name. The Registrar has no discretion in that regard:

22. ...

(4) If the Registrar of Motor Vehicles receives notice under subsection (1), he or she shall, at the next opportunity, refuse to validate the vehicle permit issued to the person who received the notice of failure to pay under section 16 and refuse to issue a vehicle permit to that person.

[6] This provision is effective until the Registrar receives notice that the debt and related fees and interest have been paid. Upon payment, ETR must (“shall”) notify the Registrar:

22. ...

(6) If notice has been given to the Registrar of Motor Vehicles under subsection (1) and the toll and related

[4] La *Loi 407* désigne ETR comme le « propriétaire » (art. 1) et habilite ETR à fixer, à percevoir et à recouvrer le paiement des péages, des frais d’administration et des intérêts. Ce processus s’amorce lorsqu’ETR envoie une facture indiquant la somme due. La somme devient payable le jour où la facture est envoyée par la poste, livrée à la personne ou envoyée par toute autre méthode prescrite : par. 15(1). Si une personne ne rembourse pas la dette de péage dans les 35 jours qui suivent, ETR peut lui envoyer un avis de défaut de paiement : par. 16(1). Si le débiteur n’acquiesce pas la dette dans les 90 jours de la réception de cet avis, le par. 22(1) permet à ETR d’en aviser le registrateur des véhicules automobiles (« registrateur ») :

22. (1) Si un péage et les frais, droits et intérêts y afférents ne sont pas payés dans les 90 jours de la réception d’un avis de défaut de paiement prévu à l’article 16 par une personne, le propriétaire peut aviser le registrateur des véhicules automobiles de ce défaut de paiement.

[5] Dès qu’il reçoit cet avis, le registrateur doit (obligation exprimée par l’auxiliaire « *shall* » dans la version anglaise et par l’indicatif présent dans la version française) refuser de délivrer ou de renouveler le certificat d’immatriculation de véhicule du débiteur. Le débiteur ne peut donc plus faire enregistrer un véhicule à son nom. Le registrateur n’a aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard :

22. ...

(4) S’il reçoit l’avis prévu au paragraphe (1), le registrateur des véhicules automobiles, à la prochaine occasion, refuse de valider le certificat d’immatriculation de véhicule délivré à la personne qui a reçu l’avis de défaut de paiement prévu à l’article 16 et refuse de lui délivrer un certificat d’immatriculation de véhicule.

[6] Cette disposition produit ses effets jusqu’à ce que le registrateur soit avisé du paiement de la dette et des frais, droits et intérêts y afférents. Dès le paiement, ETR doit en aviser le registrateur :

22. ...

(6) Si un avis a été donné au registrateur des véhicules automobiles en vertu du paragraphe (1) et que le

fees and interest are subsequently paid, the owner shall immediately notify the Registrar of the payment.

(7) If the Registrar of Motor Vehicles is notified by the owner that the toll, fees and interest have been paid or is notified by the dispute arbitrator that the person is not responsible for paying the toll, fees and interest, the Registrar shall,

- (a) validate any vehicle permit that he or she refused to validate under subsection (4);
- (b) issue a vehicle permit to a person if it was refused under subsection (4).

[7] Matthew David Moore drove two cars, each registered under his name: a 1993 Pontiac and a 2002 Mercedes-Benz. Between August 1998 and March 2007, he had used Highway 407 1,973 times. As a result, he had accumulated a toll debt of \$34,977.06. In March 2005, and then later in December 2006, ETR notified the Registrar of Mr. Moore's failure to pay the toll debt relating to his numerous trips on Highway 407, using both the Mercedes-Benz and the Pontiac. When the registration of the former vehicle expired, the Registrar refused to renew Mr. Moore's licence plates. Mr. Moore nonetheless continued to drive his Mercedes-Benz on Highway 407 for 18 months, without valid licence plates, contravening s. 51 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1990, c. H.8.

[8] On November 10, 2007, Mr. Moore made an assignment in bankruptcy. His Statement of Affairs listed ETR as an unsecured creditor. Although ETR was notified of Mr. Moore's assignment, it did not file a proof of claim and chose not to participate in the bankruptcy proceeding. On February 1, 2011, Mr. Moore obtained a discharge from bankruptcy, conditional on the payment of an amount of \$1,210. As a result of paying that amount, he obtained an absolute discharge on June 21, 2011.

[9] Subsequently, Mr. Moore moved before the Registrar in Bankruptcy for an order that ETR's

peage et les frais, droits et intérêts y afférents sont payés par la suite, le propriétaire avise immédiatement le registraire de ce paiement.

(7) S'il est avisé par le propriétaire que le péage et les frais, droits et intérêts ont été payés ou qu'il est avisé par l'arbitre des différends que la personne n'est pas redevable du paiement de ceux-ci, le registraire des véhicules automobiles :

- a) valide tout certificat d'immatriculation de véhicule qu'il a refusé de valider aux termes du paragraphe (4);
- b) délivre un certificat d'immatriculation de véhicule à une personne si celui-ci lui a été refusé aux termes du paragraphe (4).

[7] Matthew David Moore conduisait deux voitures, une Pontiac 1993 et une Mercedes-Benz 2002, toutes deux enregistrées à son nom. Il a conduit 1 973 fois sur l'autoroute 407 entre août 1998 et mars 2007. Il a accumulé ainsi une dette de péage de 34 977,06 \$. En mars 2005 et plus tard, en décembre 2006, ETR a avisé le registraire que M. Moore n'avait pas payé la dette de péage relative à ses nombreux déplacements sur l'autoroute 407 au volant de la Mercedes-Benz et de la Pontiac. À l'expiration du certificat d'enregistrement de la Mercedes-Benz, le registraire a refusé de renouveler les plaques d'immatriculation de M. Moore. Ce dernier a néanmoins continué de conduire cette voiture sur l'autoroute 407 pendant 18 mois sans posséder de plaques d'immatriculation valides, contrevenant ainsi à l'art. 51 du *Code de la route*, L.R.O. 1990, c. H.8.

[8] Le 10 novembre 2007, M. Moore a fait cession de ses biens. Il a affirmé dans son bilan qu'ETR était une créancière non garantie. Bien qu'ETR ait été avisée de la cession de biens de M. Moore, elle n'a pas produit de preuve de réclamation et a décidé de ne pas participer à la procédure de faillite. Le 1^{er} février 2011, M. Moore a obtenu une libération de faillite conditionnelle au paiement d'une somme de 1 210 \$. Par suite du paiement de cette somme, il a obtenu une libération absolue le 21 juin 2011.

[9] Plus tard, M. Moore a demandé par requête au registraire en matière de faillite de rendre une

claim had been discharged in bankruptcy and that the Ministry of Transportation was compelled to issue him a permit upon payment of the usual fees. The order was granted but was later set aside before the matter was heard *de novo* in the Superior Court. At the hearing before the Superior Court, Mr. Moore contended that ETR could not use s. 22(4) of the *407 Act* to collect and enforce the toll debt because it had been discharged pursuant to s. 178 of the *BIA*. He claimed that s. 22(4) conflicted with s. 178 and offended the doctrine of federal paramountcy such that the federal bankruptcy provision should prevail over the *407 Act*. He sought an order that his debt had been released by his discharge and an order compelling the Ministry of Transportation to issue his vehicle permits.

III. Judicial History

A. *Ontario Superior Court of Justice, 2011 ONSC 6310, 30 M.V.R. (6th) 137*

[10] Newbould J. stated that an operational conflict occurs when “compliance with the provincial legislation [is] rendered impossible by either directly conflicting with an express provision of the *BIA*, having the intent or effect of changing the order of priorities or changing the scheme of distribution on bankruptcy stipulated by the *BIA*” (para. 12). According to him, s. 22(4) is part of the “process by which tolls and other charges are collected and enforced” (para. 14). Its purpose, in his view, “is directed to the collection of a debt” (*ibid.*).

[11] The judge described the “first goal” of bankruptcy as the “equitable distribution of a bankrupt debtor’s assets among the estate’s creditors inter se” (para. 20). He then noted that s. 178(2) of the *BIA* does not extinguish debts, but merely releases the bankrupt from all provable claims (paras. 16 and 24). He also observed that a vehicle permit is not property of the debtor, but is a “privilege granted

ordonnance déclarant qu’il avait été libéré, en tant que failli, de la réclamation d’ETR et enjoignant au ministère des Transports de lui délivrer un certificat d’immatriculation sur paiement des droits habituels. L’ordonnance a été accordée, mais elle a été ensuite annulée avant que la Cour supérieure de justice instruisse l’affaire *de novo*. À l’audience devant la Cour supérieure de justice, M. Moore a prétendu qu’ETR ne pouvait s’appuyer sur le par. 22(4) de la *Loi 407* pour percevoir la dette de péage et le contraindre à la payer, parce qu’il en avait été libéré en application de l’art. 178 de la *LFI*. Il a soutenu que le par. 22(4) entrerait en conflit avec l’art. 178 et contrevenait à la doctrine de la prépondérance fédérale, de sorte que la disposition fédérale en matière de faillite devrait primer sur la *Loi 407*. Il a demandé une ordonnance déclarant qu’il avait été libéré de sa dette par une ordonnance de libération de faillite et enjoignant au ministère des Transports de lui délivrer ses certificats d’immatriculation de véhicule.

III. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure de justice de l’Ontario, 2011 ONSC 6310, 30 M.V.R. (6th) 137*

[10] Le juge Newbould a indiqué qu’un conflit d’application survient lorsque [TRADUCTION] « le respect de la législation provinciale [est] impossible soit parce que cette dernière entre directement en conflit avec une disposition expresse de la *LFI*, soit parce qu’elle a pour objet ou pour effet de modifier l’ordre de priorités ou qu’elle modifie le régime de partage prévu par la *LFI* en cas de faillite » (par. 12). Selon le juge Newbould, le par. 22(4) fait partie du « processus de perception et de recouvrement des péages et autres frais » (par. 14). Son objet, de l’avis du juge, « est la perception d’une créance » (*ibid.*).

[11] Le juge a affirmé que [TRADUCTION] « l’objectif premier » de la faillite est le « partage équitable des biens d’un débiteur failli entre les créanciers de l’actif » (par. 20). Il a ensuite signalé que le par. 178(2) de la *LFI* n’éteint pas des dettes; il ne fait que libérer le failli de toute réclamation prouvable (par. 16 et 24). Toujours selon le juge, le certificat d’immatriculation d’un véhicule n’appartient pas au

by a government authority and is not affected by the bankruptcy” (para. 21). Unlike garnishment or execution, the suspension of a driver’s permit “in no sense can be taken to be a step in the seizure of property of a bankrupt” (para. 25). Newbould J. concluded that s. 22(4) was not in conflict with the *BIA*, since it did not affect the equitable distribution of a bankrupt’s property (paras. 22 and 24). Finally, while acknowledging briefly that the *BIA* also aims to permit the financial rehabilitation of bankrupts, he found that he had no jurisdiction, absent a conflict, to order the reinstatement of Mr. Moore’s vehicle permits (paras. 34-35).

B. *Ontario Court of Appeal, 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161*

[12] Having settled his dispute with ETR, Mr. Moore did not appeal the order. The Superintendent of Bankruptcy, concerned with the impact of the Superior Court’s order on the bankruptcy system, filed an appeal. He argued that s. 22(4) of the *407 Act* conflicted with the operation of s. 178(2) of the *BIA* and that it frustrated the purposes of bankruptcy.

[13] Pepall J.A., writing for a unanimous court, noted that the motions judge had not considered whether s. 22(4) frustrated the rehabilitative purpose of the *BIA* or resulted in unequal treatment of creditors (paras. 13 and 45). According to her, the *BIA* furthers two distinct purposes: the equitable distribution of assets and the financial rehabilitation of the bankrupt (para. 29). She also identified two types of legislative conflicts: operational conflict and frustration of purpose (para. 60). She stated that the purpose and effect of s. 22(4) are to enforce payment of a debt and that ETR’s claim was provable in bankruptcy (paras. 26 and 84).

[14] Pepall J.A. concluded that there was no operational conflict. On a “strict reading” of the first branch of the paramountcy test, she opined that

débiteur; c’est plutôt un « privilège accordé par un organisme gouvernemental et il n’est pas touché par la faillite » (par. 21). Contrairement à la saisie-arrêt ou à l’exécution, la suspension d’un certificat d’immatriculation du conducteur « ne peut en aucune façon être considérée comme une étape de la saisie des biens d’un failli » (par. 25). Le juge Newbould a conclu que le par. 22(4) n’entraîne pas en conflit avec la *LFI*, car il n’influe pas sur le partage équitable des biens d’un failli (par. 22 et 24). Enfin, tout en reconnaissant brièvement que la *LFI* vise aussi à permettre la réhabilitation financière des faillis, le juge a conclu qu’en l’absence d’un conflit, il n’était pas compétent pour ordonner le rétablissement des certificats d’immatriculation de véhicule de M. Moore (par. 34-35).

B. *Cour d’appel de l’Ontario, 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161*

[12] Ayant réglé son différend avec ETR, M. Moore n’a pas interjeté appel de l’ordonnance. C’est le surintendant des faillites qui a formé un appel, soucieux qu’il était de l’effet de l’ordonnance de la Cour supérieure de justice sur le régime de faillite. Il a plaidé que le par. 22(4) de la *Loi 407* entraîne en conflit avec l’application du par. 178(2) de la *LFI* et qu’il entravait la réalisation des objectifs de la faillite.

[13] Dans un arrêt unanime de la Cour d’appel, le juge Pepall a relevé que le juge des requêtes ne s’était pas demandé si le par. 22(4) entravait la réalisation de l’objectif de réhabilitation visé par la *LFI* ou donnait lieu à un traitement inégal des créanciers (par. 13 et 45). Selon elle, la *LFI* favorise l’atteinte de deux objectifs distincts : le partage équitable des biens et la réhabilitation financière du failli (par. 29). Elle a également cerné deux types de conflit de lois : le conflit d’application et l’entrave à la réalisation de l’objectif (par. 60). Elle a indiqué que le par. 22(4) a pour objet et pour effet de contraindre le débiteur à payer une dette et que la réclamation d’ETR était prouvable en matière de faillite (par. 26 et 84).

[14] La juge Pepall a conclu à l’absence de conflit d’application. Suivant une [TRADUCTION] « interprétation stricte » du premier volet de l’analyse fondée

the debtor can choose not to seek a vehicle permit while ETR can decline to use the remedy set out in s. 22 of the *407 Act* (paras. 86, 90 and 92-93). She held, however, that s. 22(4) frustrated the rehabilitative purpose of the *BIA*. The purpose of bankruptcy is to give a debtor the “ability to start life afresh unencumbered by his or her past indebtedness” (para. 99). Since the purpose and effect of the provincial law were to collect debts (para. 108), and given that the denial of a vehicle permit can result in great hardship to a discharged bankrupt, the Court of Appeal held that s. 22(4) was incompatible with the *BIA*’s purpose of financial rehabilitation (paras. 113 and 115-16). In light of this conclusion, the Court of Appeal refrained from addressing whether the provincial law also frustrated Parliament’s intention to treat all unsecured creditors equitably (para. 117). Since ETR’s debt had been discharged, it ordered that the Ministry of Transportation issue licence plates to Mr. Moore upon payment of the applicable licensing fees. It declared s. 22(4) inoperative to the extent that it conflicted with the purpose of giving a discharged bankrupt a fresh start (para. 118).

IV. Issue

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

Is s. 22(4) of the *Highway 407 Act, 1998*, S.O. 1998, c. 28, constitutionally inoperative under the doctrine of federal legislative paramountcy, having regard to the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3?

V. Analysis

[16] In the companion appeal, I fully discuss the principles of the doctrine of federal paramountcy, as well as the purposes and relevant provisions of the *BIA*. Like in the companion appeal, there is no dispute here concerning the independent validity of the provincial and federal laws. Section 22

sur la doctrine de la prépondérance, elle s’est dite d’avis que le débiteur peut choisir de ne pas demander un certificat d’immatriculation de véhicule tandis qu’ETR peut refuser d’exercer le recours prévu à l’art. 22 de la *Loi 407* (par. 86, 90 et 92-93). Elle a toutefois jugé que le par. 22(4) entravait la réalisation de l’objectif de réhabilitation visé par la *LFI*. L’objectif de la faillite est de donner au débiteur la « faculté de repartir à neuf sans être entravé par son endettement antérieur » (par. 99). Puisque la loi provinciale avait pour objet et pour effet le recouvrement des créances (par. 108), et que le refus de délivrer un certificat d’immatriculation de véhicule peut causer de grandes difficultés à un failli libéré, la Cour d’appel a conclu que le par. 22(4) était incompatible avec l’objectif de réhabilitation financière visé par la *LFI* (par. 113 et 115-116). Compte tenu de cette conclusion, la Cour d’appel s’est abstenue d’aborder la question de savoir si la loi provinciale faisait également obstacle à l’intention du Parlement de traiter équitablement tous les créanciers non garantis (par. 117). Comme le débiteur était libéré de la créance d’ETR, la Cour d’appel a ordonné au ministre des Transports de délivrer des plaques d’immatriculation à M. Moore contre paiement des droits applicables. Elle a déclaré le par. 22(4) inopérant dans la mesure où il entrainait en conflit avec l’objectif visant à permettre au failli libéré de prendre un nouveau départ (par. 118).

IV. Question en litige

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

Le paragraphe 22(4) de la *Loi de 1998 sur l’autoroute 407*, L.O. 1998, c. 28, est-il inopérant sur le plan constitutionnel en raison de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, eu égard à la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3?

V. Analyse

[16] Dans l’arrêt connexe, je traite en détail des principes de la doctrine de la prépondérance fédérale ainsi que les objectifs et les dispositions applicables de la *LFI*. Tout comme dans le pourvoi connexe, il n’y a aucun désaccord en l’espèce au sujet de la validité de la loi provinciale et de la loi

of the *407 Act* and s. 178 of the *BIA* were validly enacted by their respective governments. The only question before the Court is whether their concurrent operation results in a conflict. Building on my comments in the companion appeal, I need only examine s. 22(4) of the *407 Act* and ascertain its true meaning and substantive effect in the context of bankruptcy before applying the doctrine of paramountcy.

A. *The 407 Act*

[17] There is no question that the *407 Act* creates, in substance, a debt enforcement scheme. This was the legislative purpose identified by the motions judge and the Court of Appeal. Section 13(3) of the *407 Act* is also unequivocal:

13. ...

(3) Sections 16 to 25 apply to the enforcement and collection of tolls and related fees and interest payable under this Act by a person described in subsection (1) but do not apply to the enforcement and collection of such tolls, fees and interest if,

- (a) the person is responsible for the payment of such tolls, fees and interest under clause (1) (b); and
- (b) the toll device that was affixed to the vehicle in question was obtained without providing information identifying the plate portion of a vehicle permit.

[18] In *407 ETR Concession Co. v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (2005), 82 O.R. (3d) 703 (S.C.J.), the Ontario Divisional Court analyzed the *407 Act* in detail, describing its purpose as well as the nature of the process it establishes:

As noted above, the purpose of the Act was to privatize the operation of Highway 407 and, given its open-access character, to provide the owner an effective method of toll collection. The legislature recognized that plate denial is a necessary feature of an open-access toll highway given the

fédérale indépendamment l'une de l'autre. L'article 22 de la *Loi 407* et l'art. 178 de la *LFI* ont été validement adoptés par leurs ordres de gouvernement respectifs. La seule question soumise à la Cour est de savoir si leur application concurrente engendre un conflit. Partant de mes commentaires dans l'arrêt connexe, je n'ai qu'à examiner le par. 22(4) de la *Loi 407* et à déterminer son sens véritable et son effet réel dans le contexte de la faillite avant d'appliquer la doctrine de la prépondérance.

A. *La Loi 407*

[17] Il ne fait aucun doute que la *Loi 407* crée essentiellement un mécanisme de recouvrement de créances. Tel était l'objectif législatif cerné par le juge des requêtes et la Cour d'appel. Le paragraphe 13(3) de cette loi est également sans équivoque :

13. ...

(3) Les articles 16 à 25 s'appliquent au recouvrement et à la perception des péages et des frais, droits et intérêts y afférents qui sont exigibles, aux termes de la présente loi, d'une personne visée au paragraphe (1), sauf si :

- a) d'une part, la personne est redevable du paiement de tels péages, frais, droits et intérêts aux termes de l'alinéa (1) b);
- b) d'autre part, l'appareil à péage qui était fixé au véhicule en question a été obtenu sans fournir de renseignements identifiant la partie relative à la plaque d'un certificat d'immatriculation de véhicule.

[18] Dans *407 ETR Concession Co. c. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (2005), 82 O.R. (3d) 703 (C.S.J.), la Cour divisionnaire de l'Ontario a analysé en détail la *Loi 407* et exposé son objet ainsi que la nature du processus qu'elle établit :

[TRADUCTION] Comme je l'ai dit précédemment, la Loi avait pour objectifs de privatiser l'exploitation de l'autoroute 407 et, comme cette voie est accessible à tous, de fournir au propriétaire un moyen efficace de percevoir le péage. Le législateur a reconnu que le refus de délivrer

exceptionally large number of transactions, the small balances and the cost of other means of debt collection. . . .

des plaques d'immatriculation est une caractéristique nécessaire d'une autoroute à péage accessible à tous vu le nombre exceptionnellement élevé de transactions, les faibles soldes et le coût des autres modes de perception de créance. . . .

Sections 16 to 25 of the Act describe the process by which tolls and other charges are collected and enforced. [Emphasis added; paras. 27 and 29.]

Les articles 16 à 25 de la Loi décrivent le processus par lequel les péages et les autres frais sont perçus et recouvrés. [Je souligne; par. 27 et 29.]

[19] The appellant concedes that s. 22(4) is a debt collection and enforcement mechanism. The appellant also does not dispute that, in the context of this appeal, the toll debt being enforced is a claim provable in bankruptcy. However, the appellant argues that the Court of Appeal erred in its analysis of the purpose of s. 22 and the merits of the public-private partnership that the provision implements. It says the purpose of the provincial law, and thus the merits of the public-private partnership, are irrelevant to the paramountcy analysis, which focuses on the operation of the provincial law. In its opinion, the provincial purpose is relevant only at the division of powers stage of the analysis.

[19] L'appelante concède que le par. 22(4) prévoit un mécanisme de perception et de recouvrement de créances. L'appelante ne conteste pas non plus que, dans le contexte du présent pourvoi, la dette de péage en cours de recouvrement est une réclamation prouvable en matière de faillite. L'appelante plaide toutefois que la Cour d'appel a commis une erreur dans son analyse relative à l'objet de l'art. 22 et au bien-fondé du partenariat public-privé mis en œuvre par cette disposition. Elle affirme que l'objet de la loi provinciale et, partant, le bien-fondé du partenariat public-privé, ne sont pas pertinents pour l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, qui est axée sur l'application de la loi provinciale. À son avis, l'objectif provincial n'est pertinent qu'au stade de l'analyse relative au partage des compétences.

[20] I disagree with the appellant's assertions. In the companion appeal, I explain that, while the focus of paramountcy is the effect of the provincial law, its purpose cannot be ignored. It forms part of the interpretative exercise that allows the substantive effect of the provincial law to be ascertained. In any event, I do not think the Court of Appeal considered the "merits" of the public-private partnership themselves to be "inadequate". The Court of Appeal merely stated that the "introduction into the mix of a private commercial participant in a public-private enterprise is inadequate . . . to remove the evident inconsistency with . . . the *BIA*" (para. 111 (emphasis added)). Before the Court of Appeal, ETR was arguing that the enforcement scheme was in the public interest, in that it ensured that the private-public partnership for the operation

[20] Je ne suis pas d'accord avec les affirmations de l'appelante. Dans l'arrêt connexe, j'explique que, même si la doctrine de la prépondérance s'attache à l'effet de la loi provinciale, on ne saurait négliger son objet. Il fait partie de l'exercice d'interprétation qui permet d'apprécier l'effet réel de la loi provinciale. Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que la Cour d'appel ait estimé [TRADUCTION] « insuffisant » le « bien-fondé » en soi du partenariat public-privé. La Cour d'appel a simplement dit que l'« intervention d'un acteur commercial privé dans une entreprise publique-privée est insuffisante [. . .] pour écarter l'incompatibilité évidente avec [. . .] la *LFI* » (par. 111 (je souligne)). ETR a soutenu devant la Cour d'appel que le mécanisme de recouvrement servait l'intérêt public en ce sens qu'il assurait le succès de l'exploitation de l'autoroute

of the highway flourished. Responding to that argument, the Court of Appeal held that the purpose and effect of s. 22(4) were to enforce the collection of toll debts (para. 108). It rejected the appellant's argument that the private-public partnership, and the fact that it could further the public interest, could somehow erase the conflict caused by the substantive effect of the scheme. It was in that sense that the public-private partnership was "inadequate . . . to remove the evident inconsistency" between the provincial scheme and the *BIA*.

[21] I consequently agree with the Court of Appeal that the purpose and the effect of s. 22(4) of the *407 Act* are to allow a creditor, ETR, to enforce the collection of toll debts, which in the context of this appeal constitutes a claim provable in bankruptcy. The remaining issue is whether this enforcement scheme conflicts with s. 178(2) of the *BIA*.

B. *Operational Conflict*

[22] In the companion appeal, I describe what I consider to be a proper application of the operational conflict branch of the paramountcy test: Is it possible to apply the provincial law while complying with the federal law? Here, the Court of Appeal held that there was no operational conflict. In its view, the debtor was not required to pay the toll debt and could forego his right to a vehicle permit (para. 86), while ETR could comply with both laws by declining to pursue its remedy under s. 22 of the *407 Act* (para. 90). Although the Court of Appeal acknowledged that, with respect to the collection of a debt from a discharged bankrupt, the *BIA* said "no", while the *407 Act* said "yes" (para. 91), it nonetheless concluded that, on a strict reading of the test, there was no operational conflict.

[23] The appellant does not argue this point before us, agreeing with the Court of Appeal that there is no operational conflict. The respondent

dans un partenariat public-privé. La Cour d'appel a répondu à cet argument en statuant que le par. 22(4) avait pour objet et pour effet de contraindre le débiteur à payer ses dettes de péage (par. 108). Elle a rejeté l'argument de l'appelante selon lequel l'existence du partenariat public-privé et la possibilité qu'il favorise l'intérêt public puissent en quelque sorte effacer le conflit engendré par l'effet réel du mécanisme. C'est dans ce sens que le partenariat public-privé était « insuffisan[t] [. . .] pour écarter l'incompatibilité évidente » entre le régime provincial et la *LFI*.

[21] En conséquence, je suis d'accord avec la Cour d'appel pour dire que le par. 22(4) de la *Loi 407* a pour objet et pour effet de permettre à un créancier, ETR, de contraindre le débiteur à payer une dette de péage qui, dans le contexte du présent pourvoi, constitue une réclamation prouvable en matière de faillite. Il reste à décider si ce mécanisme de recouvrement est contraire au par. 178(2) de la *LFI*.

B. *Conflit d'application*

[22] Dans l'arrêt connexe, j'indique ce que je considère être un énoncé correct du volet « conflit d'application » de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance : est-il possible pour une personne de se conformer à la loi provinciale sans déroger à la loi fédérale? En l'espèce, la Cour d'appel a jugé qu'il n'y avait aucun conflit d'application. Selon elle, le débiteur n'était pas tenu de payer sa dette de péage et pouvait renoncer à son certificat d'immatriculation de véhicule (par. 86), tandis qu'ETR pouvait se conformer aux deux lois en refusant d'exercer le recours que lui accordait l'art. 22 de la *Loi 407* (par. 90). Même si la Cour d'appel a reconnu qu'en ce qui a trait au recouvrement d'une créance auprès d'un failli libéré, la *LFI* disait « non » alors que la *Loi 407* disait « oui » (par. 91), elle a néanmoins conclu, suivant une interprétation stricte de ce volet de l'analyse, à l'absence de conflit d'application.

[23] L'appelante ne conteste pas ce point devant nous, étant d'accord avec la Cour d'appel sur l'absence de conflit d'application. L'intimé se dit d'avis

takes the position that there is such a conflict, as s. 178(2) of the *BIA* prohibits the enforcement of provable claims after the bankrupt's discharge, while s. 22(4) of the *407 Act* allows ETR to enforce its provable claim despite the discharge. In her concurring reasons, my colleague Côté J. agrees with the Court of Appeal and the appellant. In the companion appeal, I explain why I disagree with her understanding of the application of this first branch of the paramountcy test in a situation like this one.

[24] In my view, the respondent is correct on this issue of operational conflict. Pursuant to s. 178(2) of the *BIA*, creditors cease to be able to enforce their provable claims upon the bankrupt's discharge: *Schreyer v. Schreyer*, 2011 SCC 35, [2011] 2 S.C.R. 605, at para. 21. As I indicate in the companion appeal, it is undisputed that a discharge under s. 178 of the *BIA* releases a debtor, thus preventing creditors from enforcing claims that are provable in bankruptcy. They are deemed to give up their right to enforce those claims. This includes both civil and administrative enforcement. In this case, ETR, the creditor, is faced with a clear prohibition under s. 178(2) of the *BIA*. It cannot enforce its provable claim, which has been released by an order of discharge. Since the debt collection mechanism put in place by s. 22(4) provides the creditor with an administrative enforcement scheme, it is impossible for ETR to use that remedy while also complying with s. 178(2): *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 72; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 46. Indeed, ETR's toll debt is not listed as an exemption under s. 178(1), and the resulting financial liability of the debtor cannot survive his or her discharge. As a result, the *407 Act* says "yes" to the enforcement of a provable claim, while s. 178(2) of the *BIA* says "no", such that the operation of the provincial law makes it impossible to comply with the federal law.

qu'il existe un tel conflit, puisque le par. 178(2) de la *LFI* interdit au créancier d'exiger le paiement des réclamations prouvables après la libération du failli, tandis que le par. 22(4) de la *Loi 407* permet à ETR d'exiger le paiement de sa réclamation prouvable malgré la libération. Dans ses motifs concordants, ma collègue la juge Côté se dit d'accord avec la Cour d'appel et l'appelante. Dans le pourvoi connexe, j'explique pourquoi je suis en désaccord avec sa compréhension du premier volet de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance dans une situation comme celle en l'espèce.

[24] À mon avis, l'intimé a raison sur la question du conflit d'application. Selon le par. 178(2) de la *LFI*, les créanciers ne peuvent plus exiger le paiement de leurs réclamations prouvables quand le failli a été libéré : *Schreyer c. Schreyer*, 2011 CSC 35, [2011] 2 R.C.S. 605, par. 21. Comme je l'indique dans le pourvoi connexe, nul ne conteste qu'une ordonnance de libération rendue aux termes de l'art. 178 de la *LFI* libère un débiteur et empêche les créanciers d'exécuter leurs réclamations prouvables en matière de faillite. Ils sont réputés renoncer à leur droit d'exiger le paiement de ces réclamations, tant en matière civile qu'en matière administrative. En l'espèce, ETR, le créancier, est visée par une interdiction claire au par. 178(2) de la *LFI*. Elle ne peut exiger le paiement de sa réclamation prouvable dont le failli a été libéré par une ordonnance de libération. Puisque le mécanisme de perception qu'établit le par. 22(4) met à la disposition du créancier un mécanisme administratif de recouvrement, il est impossible pour ETR d'exercer ce recours tout en se conformant au par. 178(2) : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 72; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 46. En effet, la créance de péage d'ETR ne fait pas partie des exceptions énumérées au par. 178(1), et la responsabilité financière du débiteur qui en découle ne peut survivre à la libération de ce dernier. Par conséquent, la *Loi 407* dit « oui » à l'exécution d'une réclamation prouvable alors que le par. 178(2) de la *LFI* dit « non », si bien que l'application de la loi provinciale exclut toute possibilité de respecter la loi fédérale.

[25] In other words, while the provincial scheme has the effect of maintaining the debtor's liability beyond his or her discharge, the federal law expressly releases him or her from that same liability. Both laws cannot "apply concurrently" (*Western Bank*, at para. 72) or "operate side by side without conflict" (*Marine Services International Ltd. v. Ryan Estate*, 2013 SCC 44, [2013] 3 S.C.R. 53, at para. 76); a debtor cannot be found liable under the provincial law after having been released from that same liability under the federal law: *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, at para. 82; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, at para. 41; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191. I respectfully disagree with my colleague that this conflict is "indirect" or concerns something that is merely "implicitly" prohibited by s. 178(2) of the *BIA* (*Moloney*, para. 92), or that I am resorting to a broad interpretation of s. 178(2) in order to find that an operational conflict exists (para. 36). Under the federal law, the debt is not enforceable; under the provincial law, it is. The inconsistency is clear and definite. One law allows what the other precisely prohibits.

[26] In that regard, unlike my colleague, I do not believe that the language of s. 22(1) provides a possibility for there to be no operational conflict (para. 39). Once the Registrar is notified by ETR, as was the case on the facts on this appeal, s. 22(4) uses mandatory language ("shall"), such that the Registrar has no choice but to refuse to validate the debtor's vehicle permits. From that point in time, the Registrar is left with no discretion to terminate the enforcement process after, for instance, the debtor's discharge in bankruptcy. The Registrar is only required to reinstate the debtor's permits once notified that the debt is paid: ss. 22(6) and 22(7). To suggest that dual compliance with both laws remains possible if ETR declines to pursue its remedy under s. 22 of the *407 Act* would be to turn a blind eye to the factual reality of this case, on the basis of which it was argued. In addition, as I explain in the companion appeal, to suggest that an operational conflict can be avoided in circumstances in

[25] Autrement dit, alors que le régime provincial fait en sorte que l'obligation du débiteur survit à sa libération, la loi fédérale le libère expressément de cette même obligation. Les deux lois ne peuvent « agir concurremment » (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 72) ou « coexister sans conflit » (*Marine Services International Ltd. c. Ryan (Succession)*, 2013 CSC 44, [2013] 3 R.C.S. 53, par. 76); un débiteur ne peut être tenu responsable d'une dette selon la loi provinciale alors qu'il a été libéré de cette même responsabilité suivant la loi fédérale : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 82; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, par. 41; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191. Avec égards, je ne suis pas d'accord avec ma collègue pour dire que ce conflit est « indirect » ou qu'il concerne une mesure simplement interdite « implicitement » par le par. 178(2) de la *LFI* (*Moloney*, par. 92), ou que j'ai recours à une interprétation large de ce paragraphe pour conclure à l'existence d'un conflit d'application (par. 36). La loi fédérale interdit le recouvrement de la créance; la loi provinciale le permet. L'incompatibilité est claire et précise. Une loi permet ce que l'autre interdit précisément.

[26] À cet égard, je ne crois pas, contrairement à ma collègue, que le libellé du par. 22(1) laisse une possibilité qu'il n'y ait pas de conflit d'application (par. 39). Dès que le registrateur est avisé par ETR, comme il l'a été d'après les faits de l'espèce, l'obligation exprimée au par. 22(4) (par l'auxiliaire « shall » dans la version anglaise et par l'indicatif présent dans la version française) fait en sorte que le registrateur n'a d'autre choix que de refuser de valider les certificats d'immatriculation de véhicule du débiteur. À compter de ce moment, le registrateur n'a plus le pouvoir discrétionnaire de mettre fin à la procédure de recouvrement, par exemple après la libération de faillite du débiteur. Il n'est tenu de rétablir les certificats d'immatriculation du débiteur que s'il est avisé que la dette est payée : par. 22(6) et 22(7). Prétendre qu'il demeure possible pour une personne de se conformer aux deux lois si ETR s'abstient d'exercer le recours que lui offre l'art. 22 de la *Loi 407* reviendrait à fermer les yeux sur la

which the provincial law does not operate leads, with respect, to a circular reasoning that removes a key condition for consideration of either of the two branches of the paramountcy doctrine, that is, the existence of two valid laws that operate side by side. Nor, as in the companion appeal, is it in my view valid to suggest that, to negate the operational conflict that exists here, the debtor can renounce his right under the *BIA* by paying the released debt or by accepting the debt collection mechanism of the *407 Act* and foregoing his right to a vehicle permit. If that were the case, the situation would no longer be one of a possibility of dual compliance with both laws. Rather, it would be one of “single” compliance with one of the laws, and renunciation of the operation of the other law by one of the actors involved. When the two laws operate side by side, ETR cannot comply with both at the same time, and the provincial law denies the debtor the benefit of the federal law.

[27] I therefore conclude that the operation of s. 22(4) to enforce a debt that was discharged in bankruptcy is in conflict with s. 178(2) of the *BIA*. Section 178 is a complete code in that it sets out which debts are released on the bankrupt’s discharge and which debts survive the bankruptcy. Through s. 22(4), the province creates a new class of exempt debts that is not listed in s. 178(1). This operational conflict offends the doctrine of federal paramountcy.

C. Frustration of Federal Purpose

(a) Financial Rehabilitation

[28] That said, I consider that the operation of s. 22(4) also frustrates Parliament’s purpose of providing discharged bankrupts with the ability to financially rehabilitate themselves. In the companion appeal, I explain this purpose of the *BIA* and its close relationship with the language of s. 178(2),

réalité factuelle de la présente affaire, réalité sur laquelle s’appuyaient les arguments des parties. En outre, comme je l’explique dans le pourvoi connexe, prétendre qu’un conflit d’application peut être évité dans les cas où la loi provinciale n’est pas appliquée crée un raisonnement circulaire qui écarte un élément clé de l’examen de l’un ou l’autre des deux volets de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance, soit l’existence de deux lois valides qui coexistent. De même, comme dans le pourvoi connexe, il n’est pas valable selon moi de prétendre que, pour nier l’existence d’un conflit d’application en l’espèce, le débiteur peut renoncer au droit que lui confère la *LFI* en payant la dette dont il a été libéré ou en acceptant le mécanisme de recouvrement de créances de la *Loi 407* et en renonçant à son droit à un certificat d’immatriculation. Si tel était le cas, il ne s’agirait plus d’une situation où il est possible de se conformer aux deux lois. Il s’agirait plutôt d’un cas de « simple » respect d’une des lois, où un des acteurs en cause renonce à l’application de l’autre loi. Lorsque les deux lois coexistent, ETR ne peut respecter les deux lois en même temps, et la loi provinciale prive le débiteur de l’avantage que procure la loi fédérale.

[27] Je conclus en conséquence que l’application du par. 22(4) qui permet le recouvrement d’une dette dont le failli a été libéré entre en conflit avec le par. 178(2) de la *LFI*. L’article 178 constitue un code complet en ce qu’il précise les dettes dont le failli est libéré et celles qui subsistent après la libération de faillite. Au paragraphe 22(4), la province crée une nouvelle catégorie de dettes exemptées qui ne sont pas énumérées au par. 178(1). Ce conflit d’application est contraire à la doctrine de la prépondérance fédérale.

C. Entrave à la réalisation d’un objectif fédéral

a) Réhabilitation financière

[28] Cela dit, j’estime que l’application du par. 22(4) entrave également la réalisation de l’objectif du Parlement de donner aux faillis libérés la possibilité de se réhabiliter financièrement. Dans le pourvoi connexe, j’explique cet objectif de la *LFI* et son étroite connexité au libellé du par. 178(2), lequel vise

which is aimed precisely at providing the bankrupt with a fresh start. While the intent of s. 178(2) is that the debtor will no longer be encumbered by the burden of pre-bankruptcy indebtedness, s. 22(4) allows ETR to continue burdening the discharged bankrupt until full payment of the debt, as if the discharge in bankruptcy had never occurred.

[29] When making his assignment in bankruptcy, Mr. Moore was indebted to ETR in the amount of \$34,977.06. This was in November 2007. At the time of the hearing in the Superior Court, that is, in October 2011, the debt had more than doubled to \$88,767.83. As time passes, the burden of ETR's debt gets heavier as interest accrues. In early 2011, the interest alone amounted to almost \$1,400 per month. This is a crushing financial liability. Yet the more Mr. Moore delays payment of the toll debt, the more unlikely it is that he will ever be able to pay it and recover his vehicle registration privileges.

[30] If s. 22(4) is allowed to operate despite the debtor's bankruptcy and subsequent absolute discharge, this effectively creates an ever-increasing financial burden on the debtor. This burden attaches to the debtor despite a discharge in bankruptcy, even though the debtor will most likely never be able to pay ETR's debt in full. The debtor will be forever burdened by a pre-bankruptcy financial liability. This is contrary to Parliament's intention to give discharged bankrupts a fair opportunity to rehabilitate financially, freeing them from past indebtedness.

[31] ETR was notified of Mr. Moore's bankruptcy. It chose not to participate in the proceeding. It did not file a proof of claim, nor did it oppose Mr. Moore's discharge. In order to enforce its provable claim, ETR was required to take part, like any creditor, in the bankruptcy process. Had Parliament wished to exempt ETR's toll debt from that process, as well as from the consequences of a discharge, it would have done so expressly in s. 178(1) of the *BIA*. It did not. Therefore, I conclude that s. 22(4), if allowed to operate with respect to toll debts that are discharged in bankruptcy, frustrates the financial

précisément à permettre au failli de prendre un nouveau départ. Alors que le par. 178(2) vise à délester pour toujours le débiteur du fardeau de l'endettement antérieur à la faillite, le par. 22(4) permet à ETR de continuer d'accabler le failli libéré jusqu'à ce qu'il rembourse entièrement la dette, comme s'il n'avait jamais été libéré de la faillite.

[29] Quand il a fait cession de ses biens, M. Moore devait 34 977,06 \$ à ETR. C'était en novembre 2007. Au moment de l'audience devant la Cour supérieure de justice, soit en octobre 2011, la dette avait plus que doublé, atteignant 88 767,83 \$. Plus le temps passe, plus le fardeau de la créance d'ETR s'alourdit avec l'accumulation des intérêts. Au début de 2011, les intérêts à eux seuls s'élevaient à presque 1 400 \$ par mois. Il s'agit là d'une responsabilité financière écrasante. Pourtant, plus M. Moore tarde à rembourser la dette de péage, plus il risque de ne jamais être en mesure de l'acquitter et de récupérer les certificats d'immatriculation de ses véhicules.

[30] Permettre l'application du par. 22(4) malgré la faillite du débiteur et sa libération absolue subséquente impose en fait à ce dernier un fardeau financier sans cesse croissant. Ce fardeau pèse sur le débiteur en dépit de sa libération en tant que failli, même s'il ne pourra vraisemblablement jamais rembourser intégralement sa dette envers ETR. Le débiteur demeurera toujours accablé par une responsabilité financière antérieure à la faillite. Ce résultat va à l'encontre de l'intention du Parlement de donner aux faillis libérés une véritable possibilité de se réhabiliter financièrement et de se libérer ainsi de l'endettement passé.

[31] ETR a été avisée de la faillite de M. Moore. Elle a décidé de ne pas participer à la procédure. Elle n'a pas produit de preuve de réclamation et ne s'est pas non plus opposée à la libération de M. Moore. Pour faire valoir sa réclamation prouvable, ETR devait prendre part, comme tout créancier, au processus de faillite. Si le Parlement avait voulu soustraire la créance de péage d'ETR à ce processus et aux effets d'une libération, il l'aurait fait expressément au par. 178(1) de la *LFI*. Il ne l'a pas fait. En conséquence, je conclus que, si l'on permet l'application du par. 22(4) aux dettes

rehabilitation purpose of bankruptcy pursuant to s. 178(2).

(b) *Equitable Distribution*

[32] The Court of Appeal did not comment on the issue of the equitable distribution purpose of the *BIA* (para. 117). The appellant argues that this purpose is not frustrated, because the provincial law does not affect the order of priorities. It further submits that a vehicle permit is not an asset belonging to the bankrupt and is thus unaffected by bankruptcy. According to the respondent, however, s. 22(4) frustrates this purpose of the *BIA*, since ETR is allowed to collect assets or income unavailable to other creditors and to act outside the single collective proceeding. For the same reasons as set out in the companion appeal, I am not convinced that s. 178(2) furthers the purpose of equitable distribution of assets to creditors, or that this purpose of bankruptcy is frustrated by the operation of s. 22(4).

VI. Disposition

[33] In my view, s. 22(4) of the *407 Act* is inoperative to the extent that it conflicts with s. 178(2) of the *BIA*. The provision cannot be used by ETR to enforce an otherwise discharged provable claim contrary to s. 178(2) of the *BIA*. In any event, the operation of s. 22(4) frustrates the financial rehabilitation purpose of s. 178(2). I would dismiss the appeal with costs and answer the constitutional question as follows:

Is s. 22(4) of the *Highway 407 Act, 1998*, S.O. 1998, c. 28, constitutionally inoperative under the doctrine of federal legislative paramountcy, having regard to the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3?

Answer: Yes, to the extent that it is used to enforce a provable claim that has been discharged pursuant to s. 178(2) of the *BIA*.

de péage dont le failli a été libéré, ce paragraphe entrave la réalisation de l'objectif de réhabilitation financière en matière de faillite visé au par. 178(2).

b) *Partage équitable*

[32] La Cour d'appel n'a pas abordé l'objectif de partage équitable visé par la *LFI* (par. 117). L'appelante plaide que la réalisation de cet objectif n'est pas entravée, parce que la loi provinciale n'a aucune incidence sur l'ordre de priorité. Elle ajoute qu'un certificat d'immatriculation de véhicule n'est pas un bien appartenant au failli et qu'il n'est de ce fait pas touché par la faillite. Selon l'intimé toutefois, le par. 22(4) entrave la réalisation de cet objectif de la *LFI* car ETR est autorisée à percevoir des biens ou un revenu que ne peuvent obtenir les autres créanciers et à passer outre à la procédure collective unique. Pour les motifs exprimés dans l'arrêt connexe, je ne suis pas convaincu que le par. 178(2) favorise l'atteinte de l'objectif consistant à partager équitablement les biens entre les créanciers, ou que l'application du par. 22(4) entrave la réalisation de cet objectif de la faillite.

VI. Dispositif

[33] J'estime que le par. 22(4) de la *Loi 407* est inopérant dans la mesure où il entre en conflit avec le par. 178(2) de la *LFI*. ETR ne peut s'appuyer sur le par. 22(4) pour contraindre le failli, en contravention du par. 178(2) de la *LFI*, à payer une réclamation prouvable dont il a par ailleurs été libéré. Quoi qu'il en soit, l'application du par. 22(4) entrave la réalisation de l'objectif de réhabilitation financière que vise le par. 178(2). Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens et de répondre comme suit à la question constitutionnelle :

Le paragraphe 22(4) de la *Loi de 1998 sur l'autoroute 407*, L.O. 1998, c. 28, est-il inopérant sur le plan constitutionnel en raison de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, eu égard à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3?

Réponse : Oui, dans la mesure où il permet à un créancier de recouvrer une réclamation prouvable dont le débiteur a été libéré en application du par. 178(2) de la *LFI*.

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

[34] CÔTÉ J. — As in my concurrence in this appeal’s companion case, *Alberta (Attorney General) v. Moloney*, 2015 SCC 51, [2015] 3 S.C.R. 327, I do not see any operational conflict in the case at bar.

[35] My view of the operational conflict branch of the federal paramountcy test is set out in my reasons in *Moloney*, and in the instant case, it is supported by the analysis of Pepall J.A., writing for the Ontario Court of Appeal: 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161, at paras. 67-93.

[36] The relevant standard is impossibility of dual compliance and express conflict. In the case at bar, it is possible to comply with s. 22(1) of Ontario’s *Highway 407 Act, 1998*, S.O. 1998, c. 28 (“407 Act”), without defying s. 178(2) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, R.S.C. 1985, c. B-3 (“BIA”), in the literal sense of its words. 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.

[37] Yet, as in *Moloney*, the two laws have different contents and provide for different remedies. Thus, this is not a situation in which one law says “yes” while the other says “no”. Since one of them does not allow something that the other specifically prohibits, there is no express conflict. To conclude otherwise would be to add to the literal requirement of s. 178(2) of the BIA despite a possible interpretation of the two statutes that results in a finding of compatibility.

[38] Section 22(1) of the *407 Act* allows Ontario to withhold a vehicle permit because of a failure to pay a claim that has since been discharged. Since s. 178(2) of the BIA provides only that a bankrupt is

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

[34] LA JUGE CÔTÉ — Tout comme dans mon opinion concordante dans l’affaire connexe *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, [2015] 3 R.C.S. 327, j’estime qu’il n’existe pas de conflit opérationnel en l’espèce.

[35] Mon opinion quant à l’approche à suivre pour le volet « conflit opérationnel » de l’analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale est exposée dans les motifs que j’ai rédigés dans *Moloney*, et en l’espèce, cette opinion est étayée par l’analyse qu’a faite la juge Pepall au nom de la Cour d’appel de l’Ontario : 2013 ONCA 769, 118 O.R. (3d) 161, par. 67-93.

[36] L’impossibilité de se conformer aux deux lois en raison d’un conflit exprès constitue la norme applicable. Dans l’affaire qui nous occupe, il est possible de se conformer au par. 22(1) de la *Loi de 1998 sur l’autoroute 407*, L.O. 1998, c. 28 (« Loi 407 »), sans enfreindre l’exigence littérale du par. 178(2) de la *Loi sur la faillite et l’insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3 (« LFI »). 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 l’amène à conclure à l’existence d’un conflit opérationnel.

[37] Tout comme dans *Moloney*, les deux lois diffèrent de par leur contenu et les recours qu’elles offrent. Ainsi, il ne s’agit pas d’un cas où une loi dit « oui » alors que l’autre dit « non ». Puisque l’une ne permet pas ce que l’autre interdit expressément, il n’existe pas de conflit exprès. Conclure autrement revient à ajouter au texte du par. 178(2) de la LFI, malgré la possibilité d’une interprétation harmonieuse des deux textes législatifs permettant de conclure qu’ils sont compatibles.

[38] Le paragraphe 22(1) de la *Loi 407* permet à la province de l’Ontario de refuser la délivrance d’un certificat d’immatriculation parce qu’un failli n’a pas payé une dette dont il a été libéré. Puisque

discharged from claims provable in bankruptcy, the two laws can operate side by side without conflict.

[39] If a debtor chooses not to drive, the province simply cannot enforce its claim. The same is true if 407 ETR Concession Company Limited opts not to notify the Registrar of Motor Vehicles of the debtor's failure to pay, in which case s. 22(4) does not apply. As a result of how the two legislatures decided to exercise their respective powers, it is plain that dual compliance is not impossible here.

[40] However, as in *Moloney*, s. 22(1) of the 407 Act allows Ontario to do indirectly what it is implicitly prohibited from doing under s. 178(2) of the BIA. In light of the indirect nature of the conflict, this issue is properly dealt with in the second branch of the federal paramountcy test. This appeal must therefore be decided on the basis of a frustration of federal purpose analysis.

[41] For the rest, I agree with Gascon J. to the extent that he finds that s. 22 of the 407 Act frustrates the federal purpose of financial rehabilitation that underlies s. 178(2) of the BIA. 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.

Solicitors for the appellant: Lenczner Slight Royce Smith Griffin, Toronto; 407 ETR Concession Company Limited, Woodbridge.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Toronto.

le par. 178(2) de la LFI prévoit seulement qu'une ordonnance de libération libère le failli des réclamations prouvables en matière de faillite, les deux lois peuvent coexister simultanément sans conflit.

[39] Si un débiteur choisit de ne pas conduire, la province ne peut tout simplement pas recouvrer sa créance. Il en va de même si 407 ETR Concession Company Limited choisit de ne pas aviser le registraire des véhicules automobiles du défaut de paiement du débiteur; dans ce cas, le par. 22(4) ne s'applique pas. En raison de la façon dont les deux législateurs ont décidé d'exercer leur compétence législative respective, il est évident que le respect des deux textes de loi n'est pas impossible en l'espèce.

[40] Cependant, tout comme dans *Moloney*, le par. 22(1) de la Loi 407 autorise la province à faire indirectement ce que le par. 178(2) de la LFI lui interdit implicitement de faire. Le caractère indirect du conflit indique que la question doit être examinée sous le deuxième volet de l'analyse fondée sur la doctrine de la prépondérance fédérale. Il faut donc trancher le présent pourvoi sur la base d'une analyse de l'entrave à la réalisation de l'objectif fédéral.

[41] Pour le reste, je partage l'avis du juge Gascon dans la mesure où il conclut que l'art. 22 de la Loi 407 entrave la réalisation de l'objectif fédéral relatif à la réhabilitation financière que vise le par. 178(2) de la LFI. Puisque l'entrave à l'atteinte d'un objectif fédéral suffit pour que s'applique la doctrine de la prépondérance fédérale, je n'ai pas à examiner le deuxième motif proposé d'entrave à la réalisation de l'objectif, la distribution équitable des biens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Lenczner Slight Royce Smith Griffin, Toronto; 407 ETR Concession Company Limited, Woodbridge.

Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Toronto.

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

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

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

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

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

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

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

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Solicitors for the interveners Michael Dow, Gwendolyn Miron and Peter Teolis: Scarfone Hawkins, Hamilton.

Procureurs des intervenants Michael Dow, Gwendolyn Miron et Peter Teolis : Scarfone Hawkins, Hamilton.