

**West Fraser Mills Ltd.** *Appellant*

v.

**Workers' Compensation Appeal Tribunal and  
Workers' Compensation Board of British  
Columbia** *Respondents*

and

**Workers' Compensation Board of Alberta**  
*Intervener*

**INDEXED AS: WEST FRASER MILLS  
LTD. v. BRITISH COLUMBIA (WORKERS'  
COMPENSATION APPEAL TRIBUNAL)**

**2018 SCC 22**

File No.: 37423.

2017: December 4; May 18, 2018.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Administrative law — Boards and tribunals — Jurisdiction — Workers' Compensation Board of British Columbia — Regulation adopted by Board imposing duty on owners of forestry operation to ensure that their operations are planned and conducted in accordance with safe work practices — Whether regulation ultra vires — Applicable standard of review to exercise of Board's delegated regulatory authority — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1992, c. 492, s. 225 — Occupational Health and Safety Regulation, B.C. Reg. 296/97, s. 26.2(1).*

*Workers' compensation — Forestry operation — Offences and enforcement — Administrative penalty — Interpretation — Owner — Employer — Tree faller fatally struck by rotting tree while working within forestry operation — Owner of forestry operation employed site supervisor — Tree faller employed by independent contractor — Workers' Compensation Board found that owner had failed to ensure that all forestry operations were planned and conducted consistent with Occupational*

**West Fraser Mills Ltd.** *Appelante*

c.

**Workers' Compensation Appeal Tribunal et  
Workers' Compensation Board of British  
Columbia** *Intimés*

et

**Workers' Compensation Board of Alberta**  
*Intervenante*

**RÉPERTORIÉ : WEST FRASER MILLS LTD.  
c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (WORKERS'  
COMPENSATION APPEAL TRIBUNAL)**

**2018 CSC 22**

N° du greffe : 37423.

2017 : 4 décembre; 2018 : 18 mai.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Compétence — Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique — Adoption par cette Commission d'un règlement obligeant les propriétaires d'entreprises d'exploitation forestière à faire en sorte que leurs activités soient planifiées et exercées conformément aux pratiques de travail sécuritaires — Le règlement était-il ultra vires? — Norme de contrôle applicable à l'exercice du pouvoir de réglementation délégué à la Commission — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1992, c. 492, art. 225 — Occupational Health and Safety Regulation, B.C. Reg. 296/97, art. 26.2(1).*

*Accidents du travail — Exploitation forestière — Infractions et exécution — Sanction administrative — Interprétation — Propriétaire — Employeur — Abatteur frappé mortellement par un arbre en décomposition pendant qu'il travaillait dans une exploitation forestière — Embauche d'un surveillant des lieux par le propriétaire de l'entreprise d'exploitation forestière — Embauche de l'abatteur par un entrepreneur indépendant — Conclusion de la Workers' Compensation Board selon laquelle*

*Health and Safety Regulation — Workers Compensation Act permitting Board to penalize “an employer” — Board imposed administrative penalty on owner — Decision confirmed by Workers’ Compensation Appeal Tribunal — Whether Tribunal’s interpretation of administrative penalty provision to enable penalty against “owner” was patently unreasonable — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1992, c. 492, s. 196(1) — Occupational Health and Safety Regulation, B.C. Reg. 296/97, s. 26.2(1).*

A tree faller was fatally struck by a rotting tree while working within the area of a forest license held by West Fraser Mills Ltd. The faller was employed by an independent contractor. As the license holder, West Fraser Mills was the “owner” of the workplace, as defined in Part 3 of the *Workers Compensation Act*.

The Workers’ Compensation Board investigated the accident and concluded that West Fraser Mills had failed to ensure that all activities of the forestry operation were planned and conducted in a manner consistent with s. 26.2(1) of the *Occupational Health and Safety Regulation*, which had been adopted by the Board pursuant to s. 225 of the Act. The Board also imposed an administrative penalty on West Fraser Mills pursuant to s. 196(1) of the Act, which permits the Board to penalize an “employer”. These aspects of its decision were confirmed by the review division. The Workers’ Compensation Appeal Tribunal dismissed West Fraser Mills’ appeal, but reduced the administrative penalty. The British Columbia Supreme Court and the Court of Appeal upheld the Tribunal’s order.

*Held* (Côté, Brown and Rowe JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: Section 225 of the Act empowers the Board to “make regulations [it] considers necessary or advisable in relation to occupational health and safety and occupational environment”. Where the statute confers such a broad power on a board to determine what regulations are necessary or advisable to accomplish the statute’s goals, the question the court must answer is not one of *vires* in the traditional sense, but whether the regulation at issue represents a reasonable exercise of the delegated power, having regard to the statute’s goal. Section 26.2(1)

*le propriétaire avait omis de faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au Occupational Health and Safety Regulation — Organisme autorisé par la Workers Compensation Act à sanctionner « un employeur » — Infraction par l’organisme d’une sanction administrative au propriétaire — Confirmation de la décision par le Workers’ Compensation Appeal Tribunal — L’interprétation de ce Tribunal selon laquelle la disposition relative aux sanctions administratives permettait d’infliger une sanction à un « propriétaire » était-elle manifestement déraisonnable? — Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1992, c. 492, art. 196(1) — Occupational Health and Safety Regulation, B.C. Reg. 296/97, art. 26.2(1).*

Un abatteur a été frappé mortellement par un arbre en décomposition pendant qu’il travaillait dans un secteur pour lequel West Fraser Mills Ltd. détenait un permis d’exploitation forestière. L’abatteur travaillait pour un entrepreneur indépendant. Aux termes de son permis, West Fraser Mills était « propriétaire » du lieu de travail au sens de la partie 3 de la *Workers Compensation Act* (« Loi »).

À l’issue de son enquête sur l’accident, la Workers’ Compensation Board (« Commission ») a conclu que West Fraser Mills avait omis de faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au par. 26.2(1) du *Occupational Health and Safety Regulation* (« Règlement »), que la Commission avait pris en vertu de l’art. 225 de la Loi. La Commission a par ailleurs infligé une sanction administrative à West Fraser Mills en application du par. 196(1) de la Loi, lequel lui permettait de sanctionner un « employeur ». Ces volets de sa décision ont été confirmés par la section de révision. Le *Workers’ Compensation Appeal Tribunal* (« Tribunal ») a rejeté l’appel de West Fraser Mills, mais a réduit le montant de la sanction administrative. La Cour suprême et la Cour d’appel de la Colombie-Britannique ont confirmé l’ordonnance du Tribunal.

*Arrêt* (les juges Côté, Brown et Rowe sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : L’article 225 de la Loi confère à la Commission le pouvoir de [TRADUCTION] « prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail ». Lorsque la loi confère à un tel organisme un large pouvoir de décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour la réalisation des objectifs législatifs, la question que la cour doit trancher n’a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d’un exercice

is clearly linked to workplace safety and meets this requirement. It also fits with other provisions of the statute, which allow the Board to make regulations that apply to any persons working in or contributing to the production of an industry and in support of the promotion of occupational health and safety in the workplace in broad terms. Finally, two external contextual factors, both within the expertise and capacity of the Board, are relevant. First, the Board adopted s. 26.2(1) in its present form in response to a concern about the growing rate of workplace fatalities in the forestry sector, a concern that is plainly one of “occupational health and safety and occupational environment”, the focus of s. 225 of the Act. Second, s. 26.2(1) is a natural extension of an owner’s duty to maintain the worksite. To fulfill that duty, the owner must ensure that the work is planned and conducted safely.

With respect to the administrative penalty provision, the Tribunal’s interpretation of s. 196(1) was not patently unreasonable. Courts reviewing administrative decisions are obliged to consider, not only the text of the law and how its internal provisions fit together, but also the consequences of interpreting a provision one way or the other and the reality of how the statutory scheme operates on the ground, particularly where the standard of review is patent unreasonableness.

The Tribunal had before it two competing plausible interpretations of s. 196(1). One was a narrow approach that would undermine the goals of the statute. The other was a broad approach, which both recognized the complexity of overlapping and interacting roles on the actual worksite and would further the goals of the statute and the scheme built upon it. The Tribunal’s choice of the second approach was not openly, clearly and evidently unreasonable so as to border on the absurd. In this case, the respective consequences of the competing interpretations and the intended operation of the scheme militate against finding that the interpretation chosen by the Tribunal is patently unreasonable. West Fraser Mills’ obligation to ensure the health and safety of workers at the worksite was not limited to the health and safety of its own employees. A broad interpretation of s. 196(1) to include employers under the Act whose conduct can constitute a breach of their obligations as owners will best further the statutory goal of promoting workplace health and safety

raisonnable du pouvoir délégué, eu égard à ces objectifs. Le paragraphe 26.2(1) se rapporte nettement à la sécurité au travail et satisfait à cette exigence. En outre, il cadre bien avec les autres dispositions de la Loi qui permettent à la Commission de réglementer à l’égard de toute personne participant ou contribuant à la production dans un secteur d’activité, ainsi que pour favoriser la santé et la sécurité au travail en général. Enfin, deux éléments contextuels externes — qui relèvent tous deux de l’expertise et des compétences de la Commission — doivent être pris en compte. D’abord, la Commission a adopté le par. 26.2(1) dans sa version actuelle par suite de l’inquiétude suscitée par l’augmentation du nombre de décès au travail dans le secteur forestier, une inquiétude clairement liée à l’objet principal de l’art. 225 de la Loi, soit « la santé et [. . .] la sécurité au travail et [. . .] l’environnement de travail ». Ensuite, le par. 26.2(1) est le prolongement naturel de l’obligation du propriétaire de veiller à l’entretien du lieu de travail. Pour s’acquitter de cette obligation, le propriétaire doit faire en sorte que les activités soient planifiées et exercées de façon sécuritaire.

En ce qui a trait à la disposition relative à la sanction administrative, l’interprétation du par. 196(1) par le Tribunal n’était pas manifestement déraisonnable. La cour de justice qui contrôle une décision administrative est tenue de prendre en considération non seulement le texte de la loi et l’interaction de ses dispositions, mais aussi les conséquences du choix d’interpréter une disposition d’une manière plutôt que d’une autre et la façon dont le régime législatif fonctionne concrètement, surtout lorsque la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable.

Le Tribunal était aux prises avec deux interprétations plausibles mais opposées du par. 196(1). L’une était étroite et était de nature à miner les objectifs de la loi. L’autre était large et reconnaissait à la fois la complexité du chevauchement et de l’interaction des fonctions sur le lieu de travail et elle était de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la loi et du régime établi par celle-ci. Le choix de la seconde approche par le Tribunal ne revêtait pas un caractère déraisonnable que l’on ne peut contester, qui est tout à fait évident, au point de frôler l’absurde. Dans la présente affaire, les conséquences respectives des interprétations concurrentes et la manière concrète dont le régime législatif est censé fonctionner militent contre la conclusion selon laquelle l’interprétation retenue par le Tribunal est manifestement déraisonnable. West Fraser Mills n’était pas seulement tenue d’assurer la santé et la sécurité de ses propres employés pour s’acquitter de son obligation d’assurer la santé et la sécurité des travailleurs dans le lieu de travail. L’interprétation large du par. 196(1)

and deterring future accidents. This interpretation is also responsive to the reality that maintaining workplace safety is a complex exercise involving shared responsibilities of all concerned. Finally, while s. 196(1) can be engaged on the basis of an employer's failure to comply with specific obligations provided in the Act, the provision is not limited to such circumstances.

*Per Côté J. (dissenting):* Section 26.2(1) of the Regulation is *ultra vires* on the correctness standard of review, but even if this were not the case, it was patently unreasonable to impose an administrative penalty — applicable only to breaches committed when acting in the capacity of an employer — on the basis that West Fraser Mills was found guilty of breaching its obligations as an owner under s. 26.2(1).

When a regulator acts in an adjudicative capacity, it may bring technical expertise to bear or exercise discretion in accordance with policy preferences. In this context, there may exist a range of reasonable conclusions. However, when a regulator acts in a legislative capacity, the court must determine whether the impugned regulation falls within that grant of authority. In that situation, there is no reasonable range of outcomes, so correctness is the appropriate standard of review. Here, the Board concedes that it was engaged in an exercise of legislative power when it enacted s. 26.2(1), so it is not entitled to any deference as to its own conclusion that it had the authority to enact the impugned regulation.

A regulation may not undermine the operation of the statute as a whole by assigning duties to owners that are clearly not contemplated by the Act. In enacting s. 26.2(1), the Board exceeded its mandate and the scope of its delegated legislative powers by impermissibly conflating the duties of owners and employers in the context of a statutory scheme that sets out separate and defined obligations for those workplace entities. The legislative scheme defines “employer” and “owner” as separate entities and expressly differentiates their duties in ss. 115 to 121. Read together, ss. 115 and 119, which set out the general duties of employers and owners, respectively, create separate silos of responsibility, whereby the duties ascribed to employers and owners are tethered to their unique roles and capacities to ensure workplace safety. Employers are

qui inclut dans son champ d'application l'employeur au sens de la Loi dont les actes sont susceptibles de constituer un manquement à ses obligations à titre de propriétaire est celle qui permet le plus la réalisation de l'objectif de la loi de favoriser la santé et la sécurité au travail et de prévenir de futurs accidents. Cette interprétation tient également compte du fait qu'assurer la sécurité du lieu de travail est complexe et fait intervenir des obligations dont l'exécution incombe à tous les intéressés. Enfin, même s'il est vrai que le par. 196(1) peut s'appliquer dès lors que l'employeur omet de s'acquitter d'obligations précises prévues dans la Loi, cette disposition ne vaut pas que dans ces cas.

*La juge Côté (dissidente) :* Le paragraphe 26.2(1) du Règlement est *ultra vires* au regard de la norme de la décision correcte, mais à supposer même que la disposition ne soit pas invalide, il était manifestement déraisonnable d'imposer à West Fraser Mills, pour le manquement à ses obligations à titre de propriétaire suivant le par. 26.2(1), une sanction administrative qui ne visait que les infractions commises à titre d'employeur.

L'organisme de réglementation qui agit dans l'exercice de sa fonction décisionnelle peut faire appel à son expertise technique ou exercer son pouvoir discrétionnaire en fonction de ses préférences sur le plan des principes. Dans ce contexte, de multiples conclusions peuvent être raisonnables. Cependant, lorsque l'organisme agit dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, la cour doit décider si le règlement contesté relève ou non de ce pouvoir. Il n'y a alors pas plusieurs issues raisonnables possibles, de sorte que la norme de la décision correcte est la norme de contrôle applicable. En l'espèce, et comme elle l'a reconnu elle-même, la Commission a agi dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en adoptant le par. 26.2(1), si bien qu'il n'y a pas lieu de déférer à sa conclusion selon laquelle elle avait le pouvoir d'adopter le règlement.

Un règlement ne saurait miner l'application de la loi dans son ensemble en rendant le propriétaire débiteur d'obligations que la Loi ne prévoit clairement pas. Par l'adoption du par. 26.2(1), la Commission a outrepassé son mandat et débordé le cadre de son pouvoir délégué en confondant indûment les obligations du propriétaire et celles de l'employeur, alors que le régime législatif impose à l'un et à l'autre des obligations distinctes et définies à l'égard du lieu de travail. Le régime législatif définit « employeur » et « propriétaire » comme étant des entités séparées et il distingue expressément leurs obligations aux art. 115 à 121. Lus ensemble, les art. 115 et 119, qui énoncent les obligations générales respectives de l'employeur et du propriétaire, créent des catégories distinctes d'obligations, les obligations de l'employeur et celles du

in the best position to ensure that workers are informed of known or reasonably foreseeable safety hazards because of their direct supervisory relationship with their employees; owners are in the best position to assume macro-level responsibilities pertaining to the workplace more generally.

This structural reading of the statute is bolstered by s. 107(2)(e) of the Act. Section 107(2)(e) states that one of the purposes of Part 3 of the Act is to ensure that employers, workers and others who are in a position to affect the occupational health and safety of workers share that responsibility to the extent of each party's authority and ability to do so. Section 107(2)(e) also makes it clear that the Act aims to impose obligations on parties only to the extent of their authority and ability, which aligns with the manner in which duties are assigned to employers and owners under ss. 115 and 119 of the Act. Further, it expressly limits the extent to which and the means by which the legislature pursues that purpose. Section 26.2(1) does not respect these silos of responsibility. It requires owners to assume responsibility for the manner in which activities are planned and conducted. This micro-level obligation is categorically different from the macro-level duties related to workplace conditions that are assigned to owners under s. 119. By imposing upon owners a type of obligation that the Act reserves to employers, the Board contravened the clear structure of divided responsibility that the Act creates. The external contextual factors that the majority outlines are neither persuasive nor appropriate considerations — they do not permit the Board to undermine the legislature's statutory scheme for addressing workplace health and safety.

Even assuming that the impugned regulation is *intra vires*, there is no nexus between the underlying violation and the imposition of an administrative penalty. West Fraser Mills was charged with violating its obligations as an owner under s. 26.2(1) of the Regulation. Yet, it was subjected to an administrative penalty under s. 196(1) of the Act, which only authorizes the Board to impose such a penalty on an entity acting in the capacity of an employer. That decision was patently unreasonable.

Reading s. 196(1) to apply to an owner, so long as that owner is also an employer at the workplace, was erroneous for several reasons. First, the category of “employer” does not encompass “owner”. Second, s. 196(1) specifies that an administrative penalty may be imposed on an employer,

propriétaire étant liées à la fonction et à la capacité particulières de chacun d'eux d'assurer la sécurité du lieu de travail. Du fait de la surveillance qu'il exerce directement sur eux, l'employeur est le mieux placé pour faire en sorte que les travailleurs soient informés des risques connus ou raisonnablement prévisibles pour leur sécurité. Le propriétaire est le mieux placé pour s'acquitter au niveau macro d'obligations liées au lieu de travail plus généralement.

Cette interprétation fondée sur la structure du texte législatif est étayée par l'al. 107(2)e) de la Loi, selon lequel l'un des objectifs de la partie 3 de la Loi est de faire en sorte qu'employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d'influer sur la santé et la sécurité des travailleurs partagent cette obligation dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité que cela requiert. Qui plus est, l'al. 107(2)e) précise que la Loi n'impose des obligations aux personnes visées que dans la mesure où elles ont le pouvoir et la capacité de s'en acquitter, ce qui s'accorde avec la manière dont les obligations sont attribuées à l'employeur et au propriétaire aux art. 115 et 119 de la Loi. De plus, il limite expressément la mesure dans laquelle le législateur poursuit cet objectif et les moyens avec lesquels il le fait. Le paragraphe 26.2(1) ne respecte pas cette répartition des obligations. Il oblige le propriétaire à faire en sorte que les activités soient planifiées et exercées d'une certaine manière. Cette obligation au niveau micro se distingue nettement des obligations au niveau macro relatives à l'état du lieu de travail qui incombent au propriétaire suivant l'art. 119. En imposant au propriétaire une obligation que la Loi réserve à l'employeur, la Commission a contrevenu à la structure claire de la division des obligations dans la Loi. Les facteurs contextuels externes dont font mention les juges majoritaires ne sont ni convaincants ni pertinents; ils ne permettent pas à la Commission de miner le régime établi par le législateur pour assurer la santé et la sécurité au travail.

À supposer même que la disposition réglementaire contestée soit *intra vires*, il n'existe aucun lien entre l'infraction sous-jacente et l'imposition de la sanction administrative. West Fraser Mills a été accusée d'avoir violé ses obligations à titre de propriétaire suivant le par. 26.2(1) du Règlement. Elle a cependant fait l'objet, par application du par. 196(1) de la Loi, d'une sanction administrative que la Commission ne peut imposer qu'à une entité agissant à titre d'employeur. La décision était manifestement déraisonnable.

Conclure que le par. 196(1) s'applique au propriétaire qui est également employeur dans le lieu de travail était erroné pour plusieurs raisons. Premièrement, le terme « employeur » n'englobe pas le « propriétaire ». Deuxièmement, le par. 196(1) précise qu'une sanction

which suggests that it cannot be imposed on other categories of persons. Third, the legislature used the word “person” or “persons” where it intended to encompass multiple entities or entities acting simultaneously in multiple roles. Fourth, the use of the term “employer” in s. 196(1) was no accident, as none of its other subsections uses the term “person” or “owner” rather than “employer”. Finally, it is consistent with the statutory scheme as a whole for certain remedial measures to be reserved for breaches of certain types of obligations.

*Per Brown J. (dissenting):* There is agreement with the majority that s. 225 of the Act is sufficiently broad to support the conclusion that the Board’s adoption of s. 26.2(1) of the Regulation is *intra vires*, although for different reasons. Administrative bodies must be correct in their determinations of true questions of jurisdiction or *vires*. The Board’s authority to adopt s. 26.2(1) is an issue of *vires* relating to subordinate legislation, and is therefore manifestly jurisdictional. Questions of jurisdiction are always to be reviewed for correctness. However, as long as the statutory delegate operates within the bounds of its grant of authority, the overall reasonableness of how the delegate has chosen to exercise its lawful authority is not the proper subject of judicial attention. The majority’s sidestepping the jurisdictional inquiry in favour of a review of various contextual factors which are said to support reasonableness review ought to be rejected. If the Board’s adoption of s. 26.2(1) presents a jurisdictional question, such contextual factors are irrelevant.

On the question of the penalty, there is agreement with Côté J. that the Board’s decision to impose a penalty upon West Fraser Mills under s. 196(1) of the Act for a breach of s. 26.2(1) of the Regulation was patently unreasonable.

*Per Rowe J. (dissenting):* Judicial review of the validity of a regulation has two steps. The first relates to jurisdiction, and the second is a substantive inquiry into the exercise of the grant of authority. There is agreement with the majority that s. 26.2(1) of the Regulation is *intra vires*, with the caveat that working day to day with an administrative scheme does not give greater insight into statutory interpretation, including the scope of jurisdiction. That is a matter of legal analysis.

administrative peut être imposée à un employeur, ce qui indique qu’elle ne peut pas l’être aux autres catégories de personnes. Troisièmement, le législateur emploie le terme « personne » au singulier ou au pluriel afin d’englober des entités multiples ou des entités agissant simultanément à plusieurs titres. Quatrièmement, au par. 196(1), le terme « employeur » n’est pas employé fortuitement puisqu’il est repris dans chacun de ses alinéas au lieu des termes « personne » ou « propriétaire ». Enfin, cet emploi se concilie avec le régime législatif dans sa globalité en ce qui a trait à certaines mesures réparatrices qui ne s’appliquent qu’au manquement à certaines obligations.

*Le juge Brown (dissident) :* Il y a accord avec les juges majoritaires, mais pour des raisons différentes de celles qu’ils invoquent, lorsqu’ils affirment que le libellé de l’art. 225 de la Loi est suffisamment large pour étayer la conclusion selon laquelle l’adoption par la Commission du par. 26.2(1) du Règlement est *intra vires*. Un organisme administratif doit statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence. La question du pouvoir de la Commission d’adopter le par. 26.2(1) constitue une question touchant à la validité de la législation déléguée et il s’agit donc manifestement d’une question de compétence. Les questions de compétence appellent toujours l’application de la norme de la décision correcte. Toutefois, tant que le délégataire agit dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés, ce n’est pas sur le caractère raisonnable global de la manière dont il choisit d’exercer son pouvoir légitime que la cour de révision doit diriger son attention. Les juges majoritaires ont tort de mettre à l’écart l’examen de la compétence au profit de la prise en compte de divers facteurs contextuels censés appuyer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable. Si l’adoption du par. 26.2(1) par la Commission soulève une question de compétence, de tels facteurs contextuels ne sont pas pertinents.

En ce qui concerne la sanction, le juge Côté conclut à bon droit que la décision de la Commission d’en infliger une à West Fraser Mills en application du par. 196(1) de la Loi pour une infraction au par. 26.2(1) du Règlement était manifestement déraisonnable.

*Le juge Rowe (dissident) :* Le contrôle judiciaire relatif à la validité d’un règlement comporte deux étapes. La première s’intéresse à la compétence. La seconde s’intéresse à la teneur de la disposition et vise l’exercice du pouvoir conféré. C’est à raison que les juges majoritaires concluent que le par. 26.2(1) du Règlement est *intra vires*, si ce n’est que l’application quotidienne d’un régime administratif ne rend pas plus apte à interpréter une loi, notamment pour déterminer l’étendue de la compétence, ce qui relève de l’analyse juridique.

Concerning the monetary penalty, there is agreement with Côté J. that the Tribunal's decision was patently unreasonable and runs directly contrary to the clear wording of s. 196(1) of the Act.

### Cases Cited

By McLachlin C.J.

**Referred to:** *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360; *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, 2004 SCC 23, [2004] 1 S.C.R. 609; *Speckling v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2005 BCCA 80, 46 B.C.L.R. (4th) 77; *Vandale v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2013 BCCA 391, 342 B.C.A.C. 112; *Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708.

By Côté J. (dissenting)

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Noron Inc. v. City of Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1; *Gander (Town) v. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96; *1254582 Alberta Ltd. v. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58; *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136; *Cargill Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 243, 450 F.T.R. 121; *Broers v. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219; *Algoma Central Corp. v. Canada*, 2009 FC 1287, 358 F.T.R. 236; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360; *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *Toronto Star Newspapers Ltd. v. Canada*, 2010 SCC 21, [2010] 1 S.C.R.

En ce qui concerne la peine pécuniaire, la juge Côté conclut à raison que la décision du Tribunal est manifestement déraisonnable et va directement à l'encontre du texte clair du par. 196(1) de la Loi.

### Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

**Arrêts mentionnés :** *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, 2004 CSC 23, [2004] 1 R.C.S. 609; *Speckling c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2005 BCCA 80, 46 B.C.L.R. (4th) 77; *Vandale c. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2013 BCCA 391, 342 B.C.A.C. 112; *Petro-Canada c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.

Citée par la juge Côté (dissidente)

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Compagnie des Chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Cargill Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 243; *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21,

721; *Greenshields v. The Queen*, [1958] S.C.R. 216; *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6.

By Brown J. (dissenting)

*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) v. Canada*, 2018 FCA 58; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485; *Noron Inc. v. City of Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1; *Gander (Town) v. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96; *1254582 Alberta Ltd. v. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58; *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136; *Broers v. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219; *Algoma Central Corp. v. Canada*, 2009 FC 1287, 358 F.T.R. 236; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, [2015] 1 W.L.R. 1591; *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71.

By Rowe J. (dissenting)

*Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Garneau Community League v. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1.

### Statutes and Regulations Cited

*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, s. 58.  
*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, s. 26.2(1).  
*Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492, Part 3, ss. 106 “employer”, “owner”, 107, 111, 115 to 121, 115, 119, 123, 186.1, 194, 195, 196(1), 196.1, 198, 213(1), 217, 225, 230(2)(a), 254, 255.

[2010] 1 R.C.S. 721; *Greenshields c. The Queen*, [1958] R.C.S. 216; *Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6.

Citée par le juge Brown (dissident)

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Canada*, 2018 CAF 58; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Pham c. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, [2015] 1 W.L.R. 1591; *Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006; *Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71.

Citée par le juge Rowe (dissident)

*Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Garneau Community League c. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1.

### Lois et règlements cités

*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, art. 58.  
*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, art. 26.2(1).  
*Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492, Part 3, art. 106 « employer », « owner », 107, 111, 115 à 121, 115, 119, 123, 186.1, 194, 195, 196(1), 196.1, 198, 213(1), 217, 225, 230(2)(a), 254, 255.

**Authors Cited**

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated May 2018, release 1).
- Mullan, David J. “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Newbury, Tysoe and Groberman JJ.A.), 2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621, 12 Admin. L.R. (6th) 189, [2016] B.C.J. No. 2486 (QL), 2016 CarswellBC 3290 (WL Can.), affirming a decision of MacKenzie J., 2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148, [2015] B.C.J. No. 1362 (QL), 2015 CarswellBC 1780 (WL Can.), dismissing an application for judicial review of a decision of the Workers’ Compensation Appeal Tribunal, 2013 CanLII 79509. Appeal dismissed, Côté, Brown and Rowe JJ. dissenting.

*Donald J. Jordan, Q.C., and Paul Fairweather*, for the appellant.

*Jeremy Thomas Lovell*, for the respondent Workers’ Compensation Appeal Tribunal.

*Ben Parkin, Ian R. H. Shaw and Nicolas J. Bower*, for the respondent Workers’ Compensation Board of British Columbia.

*Jason J. J. Bodnar*, for the intervener Workers’ Compensation Board of Alberta.

The judgment of McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

## I. Introduction

[1] A tree faller was fatally struck by a rotting tree while working within the area of a forest license held by the appellant West Fraser Mills Ltd. As the

**Doctrine et autres documents cités**

- Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto, Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated May 2018, release 1).
- Mullan, David J. « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.* 59.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (les juges Newbury, Tysoe et Groberman), 2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621, 12 Admin. L.R. (6th) 189, [2016] B.C.J. No. 2486 (QL), 2016 CarswellBC 3290 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge MacKenzie, 2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148, [2015] B.C.J. No. 1362 (QL), 2015 CarswellBC 1780 (WL Can.), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire visant une décision du Workers’ Compensation Appeal Tribunal, 2013 CanLII 79509. Pourvoi rejeté, les juges Côté, Brown et Rowe sont dissidents.

*Donald J. Jordan, c.r., et Paul Fairweather*, pour l’appelante.

*Jeremy Thomas Lovell*, pour l’intimé Workers’ Compensation Appeal Tribunal.

*Ben Parkin, Ian R. H. Shaw et Nicolas J. Bower*, pour l’intimée Workers’ Compensation Board of British Columbia

*Jason J. J. Bodnar*, pour l’intervenante Workers’ Compensation Board of Alberta.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon rendu par

LA JUGE EN CHEF —

## I. Introduction

[1] Un abatteur a été frappé mortellement par un arbre en décomposition pendant qu’il travaillait dans un secteur pour lequel l’appelante, West Fraser Mills

license holder, West Fraser Mills was the “owner” of the workplace, as defined in Part 3 of the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492. The faller was employed, not by West Fraser Mills, but by an independent contractor.

[2] The Workers’ Compensation Board of British Columbia investigated the accident and concluded that West Fraser Mills had failed to ensure that all activities of the forestry operation were planned and conducted in a manner consistent with s. 26.2(1) of the *Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97. The Board also imposed an administrative penalty on West Fraser Mills pursuant to s. 196(1) of the Act — a fine of \$75,000. These aspects of the Board’s decision were confirmed by the review division.

[3] On appeal to the Workers’ Compensation Appeal Tribunal, West Fraser Mills argued: (1) that s. 26.2(1) of the Regulation was *ultra vires*; and (2) that an administrative penalty under s. 196(1) of the Act can only be levied against an entity acting as an “employer”, and not against an “owner”. West Fraser Mills argued that it was not the faller’s employer, but solely an “owner” within the terms of the Act, and so s. 196(1) did not apply and West Fraser Mills could not be fined.

[4] The Tribunal rejected West Fraser Mills’ arguments and dismissed the appeal (2013 CanLII 79509). Noting West Fraser Mills’ general history of compliance with safety standards and that it had not intentionally disregarded such standards leading up to the incident in question, the Tribunal reduced the administrative penalty by 30 percent. The British Columbia Supreme Court (2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148) and Court of Appeal (2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621) upheld the Tribunal’s order. West Fraser Mills now appeals to this Court.

[5] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal and uphold the Tribunal’s order against West Fraser Mills.

Ltd., détenait un permis d’exploitation forestière. Aux termes du permis, West Fraser Mills était « propriétaire » du lieu de travail au sens de la partie 3 de la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492 (« Loi »). L’abatteur travaillait non pas pour elle, mais pour un entrepreneur indépendant.

[2] À l’issue de son enquête sur l’accident, la Workers’ Compensation Board de la Colombie-Britannique (« Commission ») a conclu que West Fraser Mills avait omis de faire en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97 (« Règlement »). La Commission a par ailleurs infligé à West Fraser Mills, en application du par. 196(1) de la Loi, une sanction administrative (une amende de 75 000 \$). Ces volets de la décision de la Commission ont été confirmés par la section de révision.

[3] En appel devant le Workers’ Compensation Appeal Tribunal (« Tribunal »), West Fraser Mills a soutenu (1) que le par. 26.2(1) du Règlement était *ultra vires* et (2) que la sanction administrative prévue au par. 196(1) de la Loi ne pouvait être infligée qu’à un « employeur », pas à un « propriétaire ». West Fraser Mills a fait valoir qu’elle n’était pas l’employeur de l’abatteur, mais seulement le « propriétaire » du lieu de travail au sens de la Loi, de sorte que le par. 196(1) ne s’appliquait pas et qu’elle ne pouvait être condamnée à une amende.

[4] Le Tribunal a écarté les arguments et rejeté l’appel de West Fraser Mills (2013 CanLII 79509). Comme l’entreprise avait généralement respecté les normes de sécurité dans le passé et que, dans le cas de cet accident, elle n’avait pas délibérément passé outre à ces normes, le Tribunal a réduit la sanction administrative de 30 p. 100. La Cour suprême (2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148) et la Cour d’appel (2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621) de la Colombie-Britannique ont confirmé l’ordonnance du Tribunal. West Fraser Mills se pourvoit aujourd’hui devant notre Cour.

[5] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l’ordonnance du Tribunal visant West Fraser Mills.

## II. The Validity of Section 26.2(1) of the Regulation

[6] Section 225 of the Act gives the Board broad powers to make regulations for workplace safety. It states, in relevant part:

**225** (1) In accordance with its mandate under this Part, the Board may make regulations the Board considers necessary or advisable in relation to occupational health and safety and occupational environment.

(2) Without limiting subsection (1), the Board may make regulations as follows:

(a) respecting standards and requirements for the protection of the health and safety of workers and other persons present at a workplace and for the well-being of workers in their occupational environment;

(b) respecting specific components of the general duties of employers, workers, suppliers, supervisors, prime contractors and owners under this Part;

...

[7] Pursuant to s. 225 of the Act, the Board adopted the Regulation at issue in this case. Section 26.2(1) of the Regulation imposes a duty on owners to ensure that forestry operations are planned and conducted in accordance with the Regulation and safe work practices:

**26.2** (1) The owner of a forestry operation must ensure that all activities of the forestry operation are both planned and conducted in a manner consistent with this Regulation and with safe work practices acceptable to the Board.

[8] This Court summarized the approach courts should take to judicial review of the exercise of delegated administrative powers in *Dunsmuir v. New*

## II. Validité du par. 26.2(1) du Règlement

[6] L'article 225 de la Loi confère à la Commission un vaste pouvoir de réglementation en matière de sécurité au travail. Il dispose notamment ce qui suit :

[TRADUCTION]

**225** (1) Conformément au mandat que lui confère la présente partie, la Commission peut prendre les règlements qu'elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l'environnement de travail.

(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre des règlements sur ce qui suit :

a) les normes et les exigences relatives à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des autres personnes se trouvant dans un lieu de travail et au bien-être des travailleurs dans leur environnement de travail;

b) des éléments précis des obligations générales des employeurs, travailleurs, fournisseurs, superviseurs, entrepreneurs principaux et propriétaires suivant la présente partie;

...

[7] En vertu de l'art. 225 de la Loi, la Commission a pris le règlement contesté en l'espèce — le par. 26.2(1) du Règlement — selon lequel le propriétaire est tenu de faire en sorte que les activités d'exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au Règlement et aux pratiques de travail sécuritaires :

[TRADUCTION]

**26.2** (1) Le propriétaire d'une entreprise d'exploitation forestière doit faire en sorte que toutes les activités d'exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au présent règlement et aux pratiques de travail sécuritaires jugées acceptables par la Commission.

[8] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour résume la démarche que doit suivre la cour de révision lors

*Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190. For situations where the jurisprudence has not already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded, this Court emphasized the importance of referring to the legislative and administrative context to determine the level of discretion the Legislature conferred on a board or tribunal. In most cases, a contextual assessment leads to the conclusion that the appropriate standard of review is reasonableness.

[9] Applying this central teaching of *Dunsmuir*, this Court has adopted a flexible standard of reasonableness in situations where the enabling statute grants a large discretion to the subordinate body to craft appropriate regulations: see *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paras. 13, 18 and 24; *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360, at para. 20. Those authorities point us to reasonableness as the applicable standard of review. Reasonableness review “recognizes the reality that, in many instances, those working day to day in the implementation of frequently complex administrative schemes have or will develop a considerable degree of expertise or field sensitivity to the imperatives and nuances of the legislative regime”: D. J. Mullan, “Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, at p. 93, cited with approval in *Dunsmuir*, at para. 49.

[10] The question before us is whether s. 26.2(1) of the Regulation represents a reasonable exercise of the Board’s delegated regulatory authority. Is s. 26.2(1) of the Regulation within the ambit of s. 225 of the Act? Section 225 of the Act is very broad. Section 225(1) empowers the Board to make “regulations the Board considers necessary or advisable in relation to occupational health and safety and occupational environment”. This makes it clear that the Legislature wanted the Board to decide what was necessary or advisable to achieve the goal of healthy and safe worksites and pass regulations to accomplish just that. The opening words of s. 225(2) — “Without limiting subsection (1)” — confirm that this plenary power is not limited by anything that

du contrôle judiciaire de l’exercice d’un pouvoir administratif délégué. Lorsque la jurisprudence n’établit pas déjà de manière satisfaisante le degré de déférence qui s’impose dans une situation donnée, la Cour insiste sur l’importance de s’en remettre au contexte législatif et administratif pour déterminer l’étendue du pouvoir discrétionnaire conféré par le législateur à l’organisme ou au tribunal administratif. Dans la plupart des cas, l’analyse contextuelle mène à la conclusion que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[9] Conformément à ce principal enseignement de *Dunsmuir*, la Cour applique une norme de raisonabilité souple dans le cas où la loi habilitante accorde à l’organisme subordonné un grand pouvoir discrétionnaire pour la conception de règlements appropriés (voir *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13, 18 et 24; *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360, par. 20). Selon les arrêts *Catalyst* et *Green*, la norme de contrôle applicable est celle de la raisonabilité. L’application de cette norme [TRADUCTION] « reconnaît que dans beaucoup de cas, les personnes qui se consacrent quotidiennement à l’application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité fine à l’égard des impératifs et des subtilités de ces régimes » (D. J. Mullan, « Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.* 59, p. 93, cité avec approbation dans *Dunsmuir*, par. 49).

[10] La Cour doit décider si le par. 26.2(1) du Règlement résulte d’un exercice raisonnable du pouvoir de réglementation délégué à la Commission. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement relève-t-il du pouvoir délégué par l’art. 225 de la Loi? Ce dernier est libellé de façon très générale. Le paragraphe 225(1) confère à la Commission le pouvoir de prendre les « règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail ». À l’évidence, le législateur a voulu confier à la Commission le soin de décider de ce qui est nécessaire ou souhaitable pour atteindre l’objectif lié à la santé et à la sécurité dans les lieux de travail et de prendre des règlements en conséquence. L’énoncé liminaire du

follows. In short, the Legislature indicated it wanted the Board to enact whatever regulations it deemed necessary to accomplish its goals of workplace health and safety. The delegation of power to the Board could not be broader.

[11] From this broad and unrestricted delegation of power we may conclude that any regulation that may reasonably be construed to be related to workplace health and safety is authorized by s. 225 of the Act. The Legislature, through s. 225 of the Act, is asking the Board to use its good judgment about what regulations are necessary or advisable to accomplish the goals of workplace health and safety. A regulation that represents a reasonable exercise of that judgment is valid: *Catalyst*, at para. 24; *Green*, at para. 20.

[12] Determining whether the regulation at issue represents a reasonable exercise of the delegated power is, at its core, an exercise in statutory interpretation, considering not only the text of the laws, but also their purpose and the context. The reviewing court must determine if the regulation is “inconsistent with the objective of the enabling statute or the scope of the statutory mandate” to the point, for example, of being “‘irrelevant’, ‘extraneous’ or ‘completely unrelated’”: *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810, at paras. 24 and 28. To do this, the Court should turn its mind to the typical purposive approach to statutory interpretation and seek an “interpretative approach that reconciles the regulation with its enabling statute”: *Katz*, at paras. 25-26.

[13] First, applying the usual principles of statutory interpretation to s. 225 of the Act, it is clear that it authorizes s. 26.2(1). I have already discussed the broad wording of s. 225 of the Act. The Board is expected to craft such regulations as it deems necessary or appropriate in order to promote workplace health and safety. Section 26.2(1) is clearly linked to workplace safety and meets this requirement.

paragraphe (2) — « Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1) » — confirme qu’il s’agit d’un pouvoir entier, non restreint par ce qui suit le par. 225(1). En résumé, le législateur a exprimé la volonté que la Commission prenne tout règlement jugé nécessaire pour réaliser ses objectifs liés à la santé et à la sécurité dans les lieux de travail. La délégation de pouvoir à la Commission ne pourrait être plus large.

[11] Cette délégation de pouvoir générale et sans réserve permet de conclure que l’art. 225 de la Loi autorise tout règlement dont on peut raisonnablement considérer qu’il se rapporte à la santé et à la sécurité au travail. Par cette disposition, le législateur s’en remet au bon jugement de la Commission pour décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour atteindre les objectifs de santé et de sécurité au travail. Tout règlement qui résulte d’un exercice raisonnable de ce bon jugement est valide (*Catalyst*, par. 24; *Green*, par. 20).

[12] Décider si le règlement contesté résulte d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué relève essentiellement de l’interprétation législative. Il faut alors tenir compte non seulement du texte de la loi, mais aussi de son objet et du contexte. La cour de révision doit se demander si le règlement est « incompatible avec l’objectif de [l]a loi habilitante ou encore [s]’il déborde le cadre du mandat prévu par la Loi » au point, par exemple, de reposer sur des considérations « sans importance », d’être « non pertinent » ou d’être « complètement étranger » à l’objet de la loi (*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810 (par. 24 et 28)). Pour ce faire, elle doit recourir à l’approche téléologique habituelle et privilégier « une méthode d’interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante » (*Katz*, par. 25-26).

[13] Premièrement, lorsqu’il est interprété selon les principes habituels, l’art. 225 autorise clairement le par. 26.2(1). Rappelons le caractère général du libellé de l’art. 225 de la Loi. La Commission est censée concevoir les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables pour favoriser la santé et la sécurité au travail. Le paragraphe 26.2(1) se rapporte nettement à la sécurité au travail et satisfait à cette exigence.

[14] Second, the Regulation fits with other provisions of the statute. Section 26.2(1) is consistent with s. 230(2)(a) of the Act, which allows the Board to make regulations that apply to any “persons working in or contributing to the production of an industry”. This would include forest license owners like the appellant. Section 26.2(1) is also consistent with s. 111 of the Act, which provides that the Board’s mandate includes making regulations in support of the purpose of Part 3 of the Act. The purpose of Part 3 is captured in s. 107: it aims to promote occupational health and safety in the workplace in broad terms. Section 26.2(1) shares that purpose.

[15] My colleague, Côté J., argues that s. 26.2(1) is at odds with the way the Act sets out the responsibilities of owners and employers. She reads the Act as creating two silos of responsibility — one for “owners” and one for “employers” — which can never overlap. She argues that because s. 26.2(1) makes an owner’s responsibilities overlap to some extent with an employer’s responsibilities, it cannot be reconciled with the Act and must be held to be invalid.

[16] I cannot agree with the central premise of this argument — that the Act creates two silos of responsibility and that the duties of owners and employers can never overlap. Côté J. grounds this premise in ss. 115 and 119 of the Act, which state the duties of “employers” and “owners” respectively, and s. 107(2)(e), which my colleague reads to indicate the Legislature’s intent to preclude overlapping obligations for different parties. For reference, s. 107(2)(e) provides:

(2) Without limiting subsection (1), the specific purposes of this Part are

...

(e) to ensure that employers, workers and others who are in a position to affect the occupational health and

[14] Deuxièmement, le Règlement cadre bien avec les autres dispositions de la Loi. Le paragraphe 26.2(1) se concilie avec l’al. 230(2)a) de la Loi, qui permet à la Commission d’assujettir à un règlement toute [TRADUCTION] « personne participant ou contribuant à la production dans un secteur d’activité », ce qui devrait englober le titulaire d’un permis d’exploitation forestière, telle l’appelante. Le paragraphe 26.2(1) se concilie également avec l’art. 111 de la Loi, qui prévoit que le mandat de la Commission comprend la prise de règlements à l’appui de l’objet de la partie 3 de la Loi. L’article 107 énonce de manière générale l’objet de la partie 3, à savoir favoriser la santé et la sécurité au travail. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement a le même objet.

[15] Ma collègue la juge Côté fait valoir que le par. 26.2(1) va à l’encontre de la définition légale des obligations du propriétaire et de l’employeur. Suivant son interprétation, la Loi crée deux catégories distinctes d’obligations — l’une visant l’« employeur », l’autre le « propriétaire » — censées ne jamais se chevaucher. Comme le par. 26.2(1) fait en sorte que les obligations du propriétaire chevauchent jusqu’à un certain point celles de l’employeur, elle soutient que la disposition ne peut être conciliée avec la Loi et doit par conséquent être invalidée.

[16] Je ne puis souscrire à sa prémisse de départ, à savoir que la Loi crée deux catégories distinctes d’obligations et que les obligations du propriétaire et celles de l’employeur ne peuvent jamais se chevaucher. La juge Côté fait reposer sa prémisse sur les art. 115 et 119 de la Loi, qui énumèrent les obligations respectives de l’« employeur » et du « propriétaire », ainsi que sur l’al. 107(2)e), qui attesterait selon elle l’intention du législateur d’empêcher le chevauchement des obligations de l’un et de l’autre. Voici le libellé de l’al. 107(2)e) :

[TRADUCTION]

(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), la présente partie vise ce qui suit :

...

e) faire en sorte qu’employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d’influer sur la santé et la

safety of workers share that responsibility to the extent of each party's authority and ability to do so . . .

[17] The practical effect of Côté J.'s interpretation is to limit the scope of regulations impacting owners to only those obligations outlined in s. 119 of the Act. Under that interpretation, any regulation not specifically tethered to s. 119 would be impermissible. However, this is inconsistent with the text of s. 119 itself — s. 119 is not a complete and exhaustive statement of owners' duties. It does not say "the owners' duties are the following", much less that these are owners' only duties. It is true that s. 26.2(1) of the Regulation imposes duties not set out in s. 119(a) and (b) of the Act, which deal with maintaining land and premises, and providing information to employers and contractors. However, s. 119 of the Act does not say that owners' duties are limited to the specific duties found in s. 119(a) and (b). On the contrary, s. 119 (c) imposes a broad duty, not only to "comply with this Part," but also with "the regulations". The Legislature has thus indicated that other duties can be imposed by regulation. The text of s. 119 directly invites readers to consider owners' obligations in light of the scheme as a whole.

[18] Similarly, s. 107(2) simply lists particular facets of the scheme's broad purpose to promote workplace safety. The text of s. 107(2) explicitly states that the specific purposes detailed, including s. 107(2)(e), are not meant to limit the broad workplace safety purpose outlined in s. 107(1). Section 107(1) provides a clear indication that the scheme is meant to promote workplace safety in the broadest sense. In addition, s. 107(2)(e) specifically notes that occupational health and safety is a shared responsibility between "employers, workers and others who are in a position to affect the . . . safety of workers". Similarly, s. 107(2)(f) asks these parties to "foster cooperative and consultative relationships" regarding

sécurité des travailleurs partagent cette obligation dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité de le faire . . .

[17] Suivant l'interprétation que préconise la juge Côté, les dispositions réglementaires ne s'appliqueraient en fait au propriétaire que pour les seules obligations énoncées à l'art. 119 de la Loi. Ainsi, tout règlement que l'on ne pourrait expressément relier au texte précis de l'art. 119 serait inadmissible. Or, cette interprétation contredit le libellé même de l'art. 119, lequel ne se veut pas une énumération complète et exhaustive des obligations du propriétaire. L'article 119 ne dit pas « les obligations du propriétaire sont les suivantes », et encore moins que ce sont les seules obligations du propriétaire. Le paragraphe 26.2(1) du Règlement impose certes des obligations qui ne figurent pas aux al. 119a) et b) de la Loi, lesquels portent sur l'entretien du bien-fonds et des locaux et la communication d'éléments d'information à l'employeur et à l'entrepreneur. L'article 119 de la Loi ne dispose cependant pas que les obligations du propriétaire se limitent à celles qui sont énoncées aux al. 119a) et b). Au contraire, l'al. 119c) fait au propriétaire l'obligation générale non seulement de [TRADUCTION] « se conformer à la présente partie », mais aussi de [TRADUCTION] « [se conformer] aux règlements [. . .] applicables ». Le législateur indique donc que d'autres obligations peuvent être prévues par règlement. Le texte de l'art. 119 appelle directement à considérer les obligations du propriétaire à la lumière de ce que commande le régime dans sa globalité.

[18] De même, le par. 107(2) précise simplement certains aspects de l'objectif général consistant à favoriser la sécurité au travail. Il dit expressément que ces précisions, dont celle figurant à l'al. 107(2)e), ne sont pas censées limiter la portée de l'objectif général consistant à favoriser la sécurité au travail énoncé au par. 107(1). Le paragraphe 107(1) dit clairement que le régime vise à favoriser la sécurité au travail au sens le plus large. De plus, l'al. 107(2)e) prévoit expressément qu'« employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d'influer sur [. . .] la sécurité des travailleurs » partagent cette obligation. De même, l'al. 107(2)f) invite ces personnes à [TRADUCTION] « favoriser la coopération et la

workplace safety. In my view, it is inconsistent with a purposive interpretation of the scheme to read the phrase “to the extent of each party’s authority and ability to do so” from s. 107(2)(e) — which my colleague finds to be dispositive — in a formalistic manner that disregards the scheme’s focus on shared responsibility.

[19] Finally, two additional external contextual factors are relevant for this inquiry: *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 59; *Catalyst*, at paras. 18 and 24. These considerations are both within the expertise and capacity of the Board.

[20] First, the Board adopted s. 26.2(1) of the Regulation in its present form in 2008 in response to a concern in the province about the growing rate of workplace fatalities in the forestry sector. This concern is plainly one of “occupational health and safety and occupational environment”, the focus of s. 225. The Board’s adoption of s. 26.2(1) of the Regulation in response to this significant workplace safety concern provides a clear illustration of why a legislature chooses to delegate regulation-making authority to expert bodies — so that gaps can be addressed efficiently.

[21] Second, s. 26.2(1) is a natural extension of an owner’s duty under s. 119(a) to maintain the worksite. Forestry worksites are constantly changing due to weather and other natural occurrences. To maintain the worksite in the face of the dynamic interaction of natural forces and work practices, the owner must ensure that the work in question is planned and conducted safely. Therefore, to fulfill the duty of maintaining a safe worksite under s. 119 of the Act, the owner must ensure that the work is planned and conducted safely. The two go hand in hand.

consultation » en matière de sécurité au travail. À mon sens, l’interprétation téléologique du régime est incompatible avec toute lecture formaliste de l’énoncé « dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité de le faire » qui figure à l’al. 107(2)e) — jugé déterminant par ma collègue — qui ne tiendrait pas compte de l’importance que le régime accorde au partage de l’obligation.

[19] Enfin, deux autres éléments contextuels externes doivent être pris en compte en l’espèce (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59; *Catalyst*, par. 18 et 24). Ces considérations de principe relèvent toutes deux de l’expertise et des compétences de la Commission.

[20] D’abord, la Commission a adopté le par. 26.2(1) du Règlement dans sa version actuelle en 2008 par suite de l’inquiétude exprimée par le gouvernement provincial face à l’augmentation du nombre de décès au travail dans le secteur forestier, une inquiétude clairement liée à l’objet principal de l’art. 225, soit « la santé et [. . .] la sécurité au travail et [. . .] l’environnement de travail ». Cette mesure prise en réponse à cette préoccupation majeure en matière de sécurité au travail illustre bien la raison pour laquelle le législateur délègue un pouvoir de réglementation à un organisme spécialisé, c’est-à-dire afin que toute lacune puisse être comblée efficacement.

[21] Ensuite, le par. 26.2(1) est le prolongement naturel de l’obligation que l’al. 119a) fait au propriétaire de veiller à l’entretien du lieu de travail. Dans le domaine de l’exploitation forestière, le lieu de travail change constamment en fonction des conditions météorologiques et d’autres phénomènes naturels. Pour entretenir le lieu de travail malgré l’interaction dynamique des forces de la nature et des pratiques de travail, le propriétaire doit faire en sorte que ses activités soient planifiées et exercées de façon sécuritaire. Pour s’acquitter de son obligation d’assurer la sécurité des lieux de travail conformément à l’art. 119 de la Loi, le propriétaire doit veiller à ce que les activités soient planifiées et exercées de façon sécuritaire. Les deux vont de pair.

[22] I conclude that s. 26.2(1) represents a reasonable exercise of the delegated power conferred on the Board by s. 225 of the Act to “make regulations [it] considers necessary or advisable in relation to occupational health and safety and occupational environment”.

[23] It is true that this Court, in *Dunsmuir*, referred to prior jurisprudence to indicate that true questions of jurisdiction, which some suggest the present matter raises, are subject to review on a standard of correctness — noting, however, the importance of taking a robust view of jurisdiction. Post-*Dunsmuir*, it has been suggested that such cases will be rare: *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 33. We need not delve into this debate in the present appeal. Where the statute confers a broad power on a board to determine what regulations are necessary or advisable to accomplish the statute’s goals, the question the court must answer is not one of *vires* in the traditional sense, but whether the regulation at issue represents a reasonable exercise of the delegated power, having regard to those goals, as we explained in *Catalyst* and *Green*, two recent post-*Dunsmuir* decisions of this Court where the Court unanimously identified the applicable standard of review in this regard to be reasonableness. In any event, s. 26.2(1) of the Regulation plainly falls within the broad authority granted by s. 225 of the Act as an exercise of statutory interpretation. This is so even if no deference is accorded to the Board and if we disregard all of the external policy considerations offered in support of its position.

### III. The Penalty Under Section 196(1) of the Act

[24] West Fraser Mills argues that it was not open to the Board to issue a penalty against the company under s. 196(1) of the Act because it was not acting

[22] Je conclus que l’adoption du par. 26.2(1) résulte d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué que l’art. 225 de la Loi confère à la Commission de « prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail ».

[23] Dans *Dunsmuir*, la Cour invoque certes des décisions antérieures pour affirmer qu’une véritable question de compétence — la présente affaire en soulèverait une selon certains — fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte, mais elle signale qu’il importe de considérer la compétence avec rigueur. Dans la foulée de cet arrêt, elle a laissé entendre que pareil cas se présenterait rarement (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 33). Le présent pourvoi n’exige pas que nous approfondissions le sujet. Lorsque la loi confère à un organisme un large pouvoir de décider des règlements qui sont nécessaires ou souhaitables pour la réalisation des objectifs législatifs, la question que la cour de révision doit trancher n’a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué, eu égard à ces objectifs, comme nous l’expliquons dans les arrêts *Catalyst* et *Green*, deux arrêts récents postérieurs à *Dunsmuir* dans lesquels la Cour conclut à l’unanimité que la norme de contrôle applicable dans ce cas est celle de la raisonabilité. Quoi qu’il en soit, l’application des règles d’interprétation législative mène à la conclusion que le par. 26.2(1) du Règlement ressortit clairement au large pouvoir que confère l’art. 225 de la Loi. C’est également le cas si l’on ne manifeste pas de déférence à l’endroit de la Commission et que l’on ne tient pas compte des considérations de principe externes invoquées à l’appui de sa décision.

### III. La sanction suivant le par. 196(1) de la Loi

[24] West Fraser Mills soutient qu’elle n’était pas un « employeur » au moment des faits constitutifs de l’infraction, de sorte qu’elle ne peut se voir infliger

as an “employer” during the breach in question. Section 196(1) provides:

**196** (1) The Board may, by order, impose on an employer an administrative penalty under this section if the Board is satisfied on a balance of probabilities that

(a) the employer has failed to take sufficient precautions for the prevention of work related injuries or illnesses,

(b) the employer has not complied with this Part, the regulations or an applicable order, or

(c) the employer’s workplace or working conditions are not safe.

[25] The Tribunal rejected West Fraser Mills’ argument and upheld the penalty.

#### A. *Standard of Review*

[26] The *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, applies to the Tribunal’s decision in this matter. Section 58 of that statute provides in relevant part:

**58** (1) If the Act under which the application arises contains or incorporates a privative clause, relative to the courts the tribunal must be considered to be an expert tribunal in relation to all matters over which it has exclusive jurisdiction.

(2) In a judicial review proceeding relating to expert tribunals under subsection (1)

(a) a finding of fact or law or an exercise of discretion by the tribunal in respect of a matter over which it has exclusive jurisdiction under a privative clause must not be interfered with unless it is patently unreasonable,

une sanction sur le fondement du par. 196(1) de la Loi, dont voici le libellé :

[TRADUCTION]

**196** (1) En vertu du présent article, la Commission peut infliger à un employeur une sanction administrative au moyen d’une ordonnance si elle est convaincue, selon la prépondérance des probabilités,

a) que l’employeur n’a pas pris des précautions suffisantes pour prévenir les lésions ou les maladies professionnelles,

b) que l’employeur ne s’est pas conformé à la présente partie, au Règlement ou à une ordonnance applicable,

c) que le lieu de travail de l’employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires.

[25] Le Tribunal a rejeté la thèse de West Fraser Mills et confirmé la décision de la Commission.

#### A. *Norme de contrôle*

[26] L’*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45, s’applique aux décisions du Tribunal en l’espèce. Son article 58 dispose :

[TRADUCTION]

**58** (1) Lorsque la Loi sous le régime de laquelle la demande est présentée contient ou incorpore une clause privative, le tribunal est considéré comme un tribunal spécialisé par une cour de justice pour toute matière dans laquelle il a compétence exclusive.

(2) Dans le cadre d’un contrôle judiciaire visant un tribunal spécialisé au sens du paragraphe (1),

a) une conclusion de fait ou de droit ou une mesure discrétionnaire du tribunal dans une matière qui relève de sa compétence exclusive par application d’une disposition d’inattaquabilité ne peut être modifiée que si elle est manifestement déraisonnable;

(b) questions about the application of common law rules of natural justice and procedural fairness must be decided having regard to whether, in all of the circumstances, the tribunal acted fairly, and

(c) for all matters other than those identified in paragraphs (a) and (b), the standard of review to be applied to the tribunal's decision is correctness.

[27] Section 254 of the Act grants the Tribunal exclusive jurisdiction over “all appeals from Board decisions”. Sections 254 and 255 of the Act constitute a strong privative clause. It follows that the appropriate standard of review is “patent unreasonableness”, pursuant to s. 58(2)(a) of the *Administrative Tribunals Act*.

[28] A legal determination like the interpretation of a statute will be patently unreasonable where it “almost border[s] on the absurd”: *Voice Construction Ltd. v. Construction & General Workers' Union, Local 92*, 2004 SCC 23, [2004] 1 S.C.R. 609, at para. 18. In the workers' compensation context in British Columbia, a patently unreasonable decision is one that is “openly, clearly, evidently unreasonable”: *Speckling v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2005 BCCA 80, 46 B.C.L.R. (4th) 77, at para. 33; *Vandale v. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2013 BCCA 391, 342 B.C.A.C. 112, at para. 42 (emphasis deleted).

[29] By stipulating the standard of patent unreasonableness, the Legislature has indicated that courts should accord the utmost deference to the Tribunal's interpretation of the legislation and its decision.

B. *The Tribunal's Interpretation of Section 196(1) of the Act*

[30] The Board imposed an administrative penalty on West Fraser Mills pursuant to s. 196(1) of the Act,

b) toute question touchant à l'application des règles de justice naturelle et d'équité procédurale en common law est tranchée en fonction du caractère équitable ou non des actes du tribunal au vu de l'ensemble des circonstances;

c) la norme de contrôle applicable à la décision du tribunal sur toute autre question que celles précisées aux paragraphes a) et b) est celle de la décision correcte.

[27] L'article 254 de la Loi confère au Tribunal une compétence exclusive pour statuer sur [TRADUCTION] « tout appel d'une décision de la Commission ». Les articles 254 et 255 de la Loi établissent une clause privative (parfois appelée « disposition d'inattaquabilité » stricte), de sorte que la bonne norme de contrôle est celle de la « décision manifestement déraisonnable » suivant l'al. 58(2)a) de l'*Administrative Tribunals Act*.

[28] Une conclusion de droit comme celle issue de l'interprétation d'une loi est manifestement déraisonnable lorsqu'elle « frôl[e] l'absurde » (*Voice Construction Ltd. c. Construction & General Workers' Union, Local 92*, 2004 CSC 23, [2004] 1 R.C.S. 609, par. 18). Dans le contexte de l'indemnisation des accidentés du travail en Colombie-Britannique, la décision manifestement déraisonnable est celle qui revêt un caractère déraisonnable [TRADUCTION] « que l'on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] » (*Speckling c. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2005 BCCA 80, 46 B.C.L.R. (4th) 77, par. 33; *Vandale c. British Columbia (Workers' Compensation Appeal Tribunal)*, 2013 BCCA 391, 342 B.C.A.C. 112, par. 42 (soulignement omis)).

[29] En prescrivant la norme de la décision manifestement déraisonnable, le législateur indique que la cour de révision doit accorder la plus grande déférence à l'interprétation de la loi par le Tribunal ainsi qu'à sa décision.

B. *L'interprétation par le Tribunal du par. 196(1) de la Loi*

[30] La Commission inflige une sanction administrative à West Fraser Mills en vertu du par. 196(1)

which permits the Board to penalize an “employer”. West Fraser Mills submits that it was not an “employer” in relation to the fatality, but only an “owner”, and hence cannot be penalized under s. 196(1) of the Act. West Fraser Mills was an employer under the Act on other sites, and indeed employed a person to supervise this particular site. However, it submits that, because the events in question led to its breach as an “owner”, it therefore cannot be penalized separately as an “employer”.

[31] The Tribunal found that s. 196(1) of the Act allows the Board to issue an administrative penalty against an entity that is an “employer” under the Act, even if the impugned conduct could also lead to consequences for the entity as the owner of a worksite. At the worksite where the incident occurred, West Fraser Mills was both an owner and an employer as defined by the Act. As an owner of the forest license, it had sufficient knowledge and control over the workplace to enable it to ensure the health and safety of workers at the worksite locations. Its obligation in that regard was not limited to the health and safety of its own employees. The Tribunal held that as both an employer and as an owner, West Fraser Mills’ duty extended to ensure the health and safety of all workers and to take sufficient precautions for the prevention of work-related injuries.

[32] The question is whether the Tribunal’s interpretation of s. 196(1) to enable a penalty against West Fraser Mills qua “employer” was patently unreasonable. I conclude that the decision cannot be said to reach the high threshold imposed by the standard of patent unreasonableness — being “openly, clearly [or] evidently unreasonable”, or to “border on the absurd”: *Vandale*, at para. 42; *Voice*, at para. 18.

[33] West Fraser Mills mounts arguments against the Tribunal’s interpretation of s. 196(1) on the basis that, once the events in question were deemed to

de la Loi, qui lui permet de sanctionner un « employeur ». West Fraser Mills soutient qu’elle n’était pas « employeur » lors du décès, mais seulement « propriétaire », de sorte qu’elle ne peut être sanctionnée par application du par. 196(1) de la Loi. Elle était employeur au sens de la Loi à d’autres endroits et avait de fait retenu les services d’une personne pour surveiller le lieu où s’est produit le décès. Cependant, elle soutient que, en l’espèce, les événements survenus lui ont fait commettre une infraction à titre de « propriétaire », si bien qu’elle ne saurait être sanctionnée en sus à titre d’« employeur ».

[31] Le Tribunal conclut que le par. 196(1) de la Loi permet à la Commission d’infliger une sanction administrative à l’entité qui est un « employeur » au sens de la Loi même lorsque les actes reprochés pourraient également entraîner des conséquences pour l’entité en tant que propriétaire du lieu de travail. Là où s’est produit l’accident, West Fraser Mills était à la fois propriétaire et employeur au sens de la Loi. En tant que titulaire du permis d’exploitation forestière, elle possédait des connaissances et une maîtrise suffisantes à l’égard du lieu de travail pour assurer la santé et la sécurité des travailleurs aux différents emplacements. Elle n’était pas seulement tenue d’assurer la santé et la sécurité de ses propres employés. Le Tribunal statue qu’à titre d’employeur et de propriétaire, West Fraser Mills avait l’obligation d’assurer la santé et la sécurité de tous les travailleurs et de prendre des précautions suffisantes pour prévenir les accidents de travail.

[32] La question est de savoir si l’interprétation du par. 196(1) selon laquelle une sanction pouvait être infligée à West Fraser Mills en tant qu’« employeur » était manifestement déraisonnable. Je conclus qu’on ne saurait dire que la décision atteint le seuil élevé correspondant à ce qui est manifestement déraisonnable, c’est-à-dire que la décision revêt un caractère déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] » ou qui « frôl[e] l’absurde » (*Vandale*, par. 42; *Voice*, par. 18).

[33] West Fraser Mills conteste cette interprétation du par. 196(1) par le Tribunal en faisant valoir que, dès lors que les faits en cause sont présumés

constitute an “owner’s” breach, s. 196(1) was not available.

[34] First, it argues that the wording and context of s. 196(1) push against an interpretation that allows a penalty against an “employer” in its capacity as an “owner”. The Act distinguishes between “employers” and “owners” and lays out the duties of each: ss. 115 and 119.

[35] Second, it asserts that the Legislature made specific choices about who to target in the enforcement provisions laid out in the Act. Some provisions apply to an “employer” only: ss. 186.1, 196(1) and 196.1. Others apply more broadly to a “person” in the sense of ‘anyone’: ss. 194, 195 and 198. To read “employer” broadly to capture breaches committed by an entity in its role as an “owner” in light of this drafting is idiosyncratic, it contends.

[36] Third, West Fraser Mills points out that s. 123 of the Act provides that where an entity acts as both an employer and an owner “in respect of one workplace”, it must meet the duties of both. This suggests that the Legislature anticipated overlap between functions, but only where the functions are linked by the same workplace. West Fraser Mills argues that the Tribunal did not find that there was an employment-like relationship between West Fraser Mills and the tree faller, and that this case is therefore distinguishable from *Petro-Canada v. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1, upon which the Tribunal relied.

[37] However, these arguments are not conclusive. They support one way of interpreting s. 196(1) — a plausible but narrow way. They are countered by other arguments that support the broader interpretation of s. 196(1) that the Tribunal chose.

[38] A second plausible interpretation of s. 196(1) — one more supportive of the goal of promoting safety and the overall operation of the scheme — is

constituer un manquement du « propriétaire », cette disposition ne peut être invoquée.

[34] Premièrement, elle soutient que le libellé du par. 196(1) et le contexte dans lequel il s’inscrit militent contre une interprétation qui permet d’infliger à un « propriétaire » une sanction dont la Loi prévoit l’infliction à un « employeur ». La Loi établit une distinction entre « employeur » et « propriétaire » et énonce les obligations de chacun (art. 115 et 119).

[35] Deuxièmement, elle avance que, dans les dispositions d’exécution de la Loi, le législateur fait des choix précis quant aux personnes visées. Certaines dispositions s’appliquent uniquement à un « employeur » (art. 186.1, par. 196(1) et art. 196.1), d’autres plus généralement à une [TRADUCTION] « personne », soit à n’importe qui (art. 194, 195 et 198). Elle fait valoir que, au vu de ce libellé, il est singulier d’interpréter largement le terme « employeur » de manière à englober une entité qui commet une infraction en tant que « propriétaire ».

[36] Troisièmement, West Fraser Mills signale que, selon l’art. 123 de la Loi, l’entité qui est à la fois employeur et propriétaire [TRADUCTION] « à l’égard d’un lieu de travail » doit s’acquitter des obligations de l’un et de l’autre. On peut donc penser que le législateur a prévu le chevauchement des fonctions, mais seulement lorsque ces dernières sont liées au même lieu de travail. West Fraser Mills soutient que le Tribunal ne conclut pas à l’existence d’un lien employeur-employé entre l’abatteur et elle, de sorte que les faits de la présente affaire se distinguent de ceux à l’origine de l’arrêt *Petro-Canada c. British Columbia (Workers’ Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1, qu’invoque le Tribunal.

[37] Ces arguments ne sont toutefois pas convaincants. Ils appuient une interprétation plausible, mais étroite du par. 196(1), et ils sont réfutés par d’autres qui militent en faveur de l’interprétation large du par. 196(1) retenue par le Tribunal.

[38] Une seconde interprétation plausible du par. 196(1) appuie davantage l’objectif de sécurité et l’application générale du régime. Suivant cette

available. On this interpretation, West Fraser Mills, while it was the “owner” of the license to log on the site, was also an “employer” in relation to the worksite and the fatality that occurred. The evidence, accepted by the Tribunal and not challenged here, showed that West Fraser Mills employed persons to carry out the duties imposed by s. 26.2(1) of the Regulation. Those employees had responsibilities directly related to the worksite where the accident occurred. In this sense, West Fraser Mills was an “employer” for purposes of s. 196(1) because there is a factual link between West Fraser Mills’ activities and choices as an employer of individuals meant to monitor the worksite and the incident that occurred. More broadly, West Fraser Mills had statutory and regulatory duties with respect to this particular site that, as a corporation, it could discharge only as an employer.

[39] The difference between the two interpretations comes down to this. The first interpretation — the logical extension of the interpretation urged by West Fraser Mills — holds that s. 196(1), in these circumstances, would apply only to the actual employer of the person injured or killed in the accident, which would exclude West Fraser Mills. The second interpretation says s. 196(1) extends to employers under the Act generally and therefore would include owners who employ people to fulfill their duties with respect to the worksite where the accident occurred, which would include West Fraser Mills. Both interpretations posit an actual connection to the specific accident at issue. One limits itself to the employment relationship *with the person injured*, while the other extends to employment with respect to the *worksite that led to the accident and injury*.

[40] So we arrive at the crux of the debate. The Tribunal had before it two competing plausible interpretations of s. 196(1) (although it did not articulate the options precisely as I have). One was a narrow approach that would undermine the goals of the statute. The other was a broad approach, which both recognized the complexity of overlapping and interacting roles on the actual worksite and would further the goals of the statute and the scheme built upon it. The Tribunal chose the second approach.

interprétation, même si elle était « propriétaire » suivant son permis d’exploitation, West Fraser Mills était également « employeur » relativement au lieu de travail et au décès survenu. Il appert de la preuve acceptée par le Tribunal et non contestée devant nous que West Fraser Mills avait retenu les services de personnes pour s’acquitter de ses obligations suivant le par. 26.2(1) du Règlement. Ces employés s’acquittaient d’obligations directement liées au lieu de travail où est survenu l’accident. En ce sens, West Fraser Mills était un « employeur » pour l’application du par. 196(1) puisqu’il existe un lien factuel entre, d’une part, ses activités et ses choix en tant qu’employeur de personnes censées surveiller le lieu de travail et, d’autre part, l’accident survenu. De façon plus générale, West Fraser Mills avait à l’égard de ce lieu précis des obligations d’origine législative et réglementaire dont elle ne pouvait s’acquitter, en tant que personne morale, qu’à titre d’employeur.

[39] La différence entre ces deux interprétations se résume à ce qui suit. Selon la première — qui est le prolongement logique de celle préconisée par West Fraser Mills —, en pareil cas, le par. 196(1) s’applique seulement à l’employeur véritable de la victime de l’accident, ce qui excluait West Fraser Mills. Selon la deuxième, le par. 196(1) s’applique généralement à tout employeur au sens de la Loi et, par conséquent, au propriétaire qui retient les services d’une personne pour s’acquitter de ses obligations à l’égard du lieu de travail où survient l’accident, ce qui engloberait West Fraser Mills. Les deux interprétations supposent l’existence d’un lien réel avec l’accident en cause. L’une s’en tient au lien d’emploi *avec la victime*, tandis que l’autre embrasse tout emploi lié au *lieu de travail où surviennent l’accident et le préjudice physique*.

[40] Nous voilà donc parvenus au cœur du débat. Le Tribunal était aux prises avec deux interprétations plausibles mais opposées du par. 196(1) (quoiqu’il ne formule pas les deux aussi précisément que je le fais). L’une est étroite et mine les objectifs de la loi. L’autre est large et reconnaît la complexité du chevauchement et de l’interaction des fonctions sur le lieu de travail; elle promeut en outre la réalisation des objectifs de la loi et du régime établi par celle-ci. Le Tribunal opte pour la seconde approche. S’agit-il

Was this choice “openly, clearly [and] evidently unreasonable” so as to border on the absurd? I cannot conclude that it was.

[41] Courts reviewing administrative decisions are obliged to consider, not only the text of the law and how its internal provisions fit together, but also the consequences of interpreting a provision one way or the other and the reality of how the statutory scheme operates on the ground: see e.g. *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 61. This is particularly the case where the standard of review is patent unreasonableness. Practical justifications and the avoidance of impacts that would undermine the objects of the statute may close the door to a conclusion that a particular interpretation “border[s] on the absurd” or is “openly, clearly [and] evidently unreasonable”.

[42] In this case, the respective consequences of the competing interpretations militate against finding that the interpretation chosen by the Tribunal is patently unreasonable. The same is true when one considers the intended operation of the scheme.

[43] First, as already discussed, a broad interpretation of s. 196(1) to include employers under the Act whose conduct can constitute a breach of their obligations as owners will best further the statutory goal of promoting workplace health and safety and deterring future accidents. This broad interpretation supports the statutory purpose, which, again, is “to benefit all citizens of British Columbia by promoting occupational health and safety and protecting workers and other persons present at workplaces from work related risks to their health and safety”: s. 107 of the Act. There is a connection between increased remedies against owners who hold duties as employers for given workplaces and increased occupational health and safety. The general scheme of the Act is to hold both owners and employers responsible in

d’un choix qui revêt un caractère déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] », au point de « frôl[er] l’absurde »? Je ne peux le conclure.

[41] La cour de justice qui contrôle une décision administrative est tenue de prendre en considération non seulement le texte de la loi et l’interaction de ses dispositions, mais aussi les conséquences du choix d’interpréter une disposition d’une manière plutôt que d’une autre et la façon dont le régime législatif fonctionne concrètement (voir p. ex. *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 61). Elle y est particulièrement tenue lorsque la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable. Des raisons d’ordre pratique et la crainte de répercussions qui mineraient les objectifs de la loi peuvent justifier le refus de conclure qu’une interprétation donnée « frôle l’absurde » ou revêt un caractère déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] ».

[42] Dans la présente affaire, les conséquences respectives des interprétations concurrentes et la manière concrète dont le régime législatif est censé fonctionner militent contre la conclusion selon laquelle l’interprétation retenue par le Tribunal est manifestement déraisonnable.

[43] Premièrement, je le rappelle, l’interprétation large qui inclut dans le champ d’application du par. 196(1) l’employeur au sens de la Loi dont les actes sont susceptibles de constituer un manquement à ses obligations de propriétaire est celle qui permet le plus la réalisation de l’objectif de la loi de favoriser la santé et la sécurité au travail et de prévenir de futurs accidents. Cette interprétation large appuie l’objectif légal, qui est, rappelons-le, de [TRADUCTION] « bénéficier à tous les citoyens de la Colombie-Britannique en favorisant la santé et la sécurité au travail et en protégeant les travailleurs et les autres personnes se trouvant dans un lieu de travail contre les risques professionnels » (art. 107 de la Loi). Il y a un lien entre, d’une part, des recours accrus contre le propriétaire qui a des obligations d’employeur à

an overlapping and cooperative way for ensuring worksite safety.

[44] Second, this interpretation is responsive to the reality that maintaining workplace safety is a complex exercise involving shared responsibilities of all concerned. By contrast, a narrow interpretation of s. 196(1) would hold only one actor — the actual employer of the person injured — responsible for what is, in fact, a more complex joint set of interactions that, in combination, produced the accident.

[45] Third, and crucially, while it is true that s. 196(1) can be engaged on the basis of an employer's failure to comply with its specific obligations as an "employer" under the Act and any applicable regulations (by virtue of s. 196(1)(b)), the provision is not limited to such circumstances. Employers can also be subject to a penalty under s. 196(1) if they fail "to take sufficient precautions for the prevention of work related injuries or illnesses" (s. 196(1)(a)) or if "the employer's workplace or working conditions are not safe" (s. 196(1)(c)). Section 196(1)(c) in particular indicates the Legislature's choice to focus, not on the specific relationship between the impugned employer and the victim of a workplace accident, but on the relationship between the employer and the worksite that led to the accident and injury.

[46] Seen in this light, it is not specifically West Fraser Mills' violation of s. 26.2(1) of the Regulation (in its role as owner) that triggers s. 196(1). Instead, the same failures that led to the infraction under s. 26.2(1) can be separately seen as either a failure "to take sufficient precautions" or as an indication that the "workplace or working conditions are not safe" (or perhaps both). The same misconduct may attract multiple sanctions. For example, the negligence of a forest license owner in particular factual scenarios could amount to a breach of s. 26.2(1) of the Regulation as well as a "fail[ure] to take sufficient

l'égard d'un lieu de travail et, d'autre part, une santé et une sécurité professionnelles accrues. L'économie générale de la Loi veut que, par le chevauchement de leurs fonctions et la collaboration qui s'impose alors, il incombe au propriétaire et à l'employeur d'assurer la sécurité du lieu de travail.

[44] Deuxièmement, cette interprétation tient compte du fait qu'assurer la sécurité du lieu de travail est complexe et fait intervenir des obligations dont l'exécution incombe à tous les intéressés. En revanche, suivant une interprétation étroite du par. 196(1), un seul intéressé — le véritable employeur de la victime — est tenu responsable de ce qui constitue en fait un faisceau complexe d'interactions qui, ensemble, sont à l'origine de l'accident.

[45] Troisièmement, et il s'agit d'une considération majeure, même s'il est vrai que le par. 196(1) peut s'appliquer dès lors qu'un « employeur » omet de s'acquitter des obligations précises que lui font la Loi et tout règlement applicable (suivant l'al. 196(1)(b)), cette disposition ne vaut pas que dans ce cas. L'employeur peut également faire l'objet d'une sanction sur le fondement du par. 196(1) s'il ne prend pas de « précautions suffisantes pour prévenir les lésions ou les maladies professionnelles » (al. 196(1)(a)) ou si « le lieu de travail de l'employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires » (al. 196(1)(c)). L'alinéa 196(1)c fait particulièrement ressortir la volonté du législateur de mettre l'accent non pas sur le lien spécifique entre l'employeur fautif et la victime d'un accident de travail, mais bien sur la relation entre l'employeur et le lieu de travail qui a mené à l'accident et au préjudice physique.

[46] Partant, ce n'est pas précisément l'infraction de West Fraser Mills au par. 26.2(1) du Règlement (en sa qualité de propriétaire) qui emporte l'application du par. 196(1). En fait, chacune des omissions ayant mené à l'infraction au par. 26.2(1) peut être considérée comme une omission de « [prendre des] précautions suffisantes » ou une indication que « le lieu de travail de l'employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires » (voire les deux). Un même acte fautif peut emporter plusieurs sanctions. À titre d'exemple, la négligence du titulaire d'un permis d'exploitation forestière pourrait, dans certaines

precautions” under s. 196(1) of the Act. Indeed, it was at least partly on this basis that the penalty was initially imposed on West Fraser Mills and deemed appropriate by the Tribunal.

[47] The Tribunal’s approach in this regard is supported by prior jurisprudence. In my view, the Tribunal did not err in relying on *Petro-Canada*. *Petro-Canada* held that it was reasonable for the Board to conclude that the corporate employer/owner of various service stations had obligations as an employer under s. 115 of the Act for those diverse workplaces because it exercised sufficient control over them. Here, West Fraser Mills had sufficient knowledge and control over the worksite in question to render it responsible for the safety of the worksite. It was not erroneous for the Tribunal to rely on *Petro-Canada*, which would suggest that West Fraser Mills’ obligations with respect to the worksite were not limited to concerns about the health and safety of *its own* employees.

[48] It is true that the Tribunal in this case did not find an employment-like relationship between West Fraser Mills and the fatally injured faller, but, as discussed above, it did find a relationship between West Fraser Mills and the safety of the worksite — West Fraser Mills employed an individual whose job it was to monitor the worksite in a manner consistent with West Fraser Mills’ duties under the Act. West Fraser Mills’ relationship to the safety of the worksite was not solely that of an owner; West Fraser Mills was implicated in the fatality as an “employer”. Therefore, it was not “absurd” for the Tribunal to interpret s. 196(1) to apply in this case, and to find that West Fraser Mills failed in its role as an employer under the Act, given both West Fraser Mills’ link to the worksite and the factual basis underlying the s. 26.2(1) infraction.

[49] Finally, while the Tribunal did not put the matter precisely as I have in these reasons, this is not fatal. It cannot be denied that the Tribunal understood

situations, équivaloir à une infraction au par. 26.2(1) du Règlement, ainsi qu’à une « [omission de prendre] des précautions suffisantes » suivant le par. 196(1) de la Loi. D’ailleurs, c’est au moins en partie pour cette raison que la sanction a été infligée au départ à West Fraser Mills et a été jugée indiquée par le Tribunal.

[47] La jurisprudence appuie la démarche du Tribunal. À mon avis, ce dernier n’a pas tort de se fonder sur l’arrêt *Petro-Canada*. Dans cette décision, la cour d’appel statue que la Commission a conclu à raison que la personne morale qui est à la fois employeur et propriétaire de plusieurs stations-service a des obligations en tant qu’employeur aux termes de l’art. 115 de la Loi relativement aux différents lieux de travail parce qu’elle possède une maîtrise suffisante sur eux. Dans le cas qui nous occupe, West Fraser Mills possédait à l’égard du lieu de travail en cause des connaissances et une maîtrise suffisantes pour avoir l’obligation d’assurer sa sécurité. Le Tribunal ne commet pas d’erreur en invoquant l’arrêt *Petro-Canada*, d’où la conclusion que West Fraser Mills n’avait pas, à l’égard du lieu de travail, que l’obligation d’assurer la santé et la sécurité de *ses propres* employés.

[48] Certes, le Tribunal ne conclut pas en l’espèce à l’existence entre West Fraser Mills et l’abatteur blessé mortellement d’une relation apparentée à celle qui lie un employeur et un employé. Mais, je le répète, il conclut qu’un lien existait entre West Fraser Mills et la sécurité du lieu de travail : West Fraser Mills avait embauché une personne pour surveiller le lieu de travail conformément aux obligations que lui faisait la Loi. Le lien de West Fraser Mills avec la sécurité du lieu de travail n’était pas qu’à titre de propriétaire; l’entreprise a joué un rôle à titre d’« employeur » dans le décès survenu. Il n’était donc pas « absurde » que le Tribunal considère que le par. 196(1) s’applique en l’espèce et conclue que West Fraser Mills avait manqué à son obligation d’employeur suivant la Loi, compte tenu à la fois du lien entre l’entreprise et le lieu de travail et des faits sous-jacents à l’infraction au par. 26.2(1).

[49] Enfin, même si le Tribunal n’a pas formulé la question en litige aussi précisément que je le fais dans les présents motifs, ce n’est pas fatal. On ne

the debate that it was tasked to resolve; it recognized the big picture and understood the implications of competing interpretations of s. 196(1). It understood and discussed the fundamental choice it faced — the choice between a narrow, textual approach and a broader, more contextual approach. Its decision is reasoned and presents a justiciable basis for review. Reviewing courts are entitled to supplement the reasons of an administrative body, within appropriate limits: *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paras. 16-18. This case clearly falls within those limits.

[50] For these reasons, I conclude that the Tribunal's interpretation of s. 196(1), which covers West Fraser Mills as it operated with respect to the worksite where the fatality occurred, is not patently unreasonable.

#### IV. Conclusion

[51] I would dismiss the appeal and confirm the decision of the Tribunal, with no costs to the Tribunal and costs here and below to the Board, both as requested.

The following are the reasons delivered by

CÔTÉ J. (dissenting) —

##### I. Introduction

[52] West Fraser Mills Ltd. (“West Fraser”) hired an independent contractor to fall “trap trees” to reduce beetle population levels on its property. The contractor, in turn, hired a faller to carry out the work. The faller reported to and was supervised by the contractor, not West Fraser. Although West Fraser was an “owner” of the workplace within the meaning of the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492, all parties agree that it was not the faller's employer.

peut nier qu'il comprend bien le débat qu'il est appelé à trancher : il dégage la vue d'ensemble et saisit les conséquences qui découlent des interprétations concurrentes du par. 196(1). Il comprend et analyse l'alternative qui lui est présentée : adopter une approche étroite et textuelle ou une approche plus large, plus contextuelle. Sa décision est rationnelle et offre une base juridique au contrôle. La cour de révision peut étoffer les motifs d'un décideur administratif en respectant les limites qui s'imposent (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 16-18). Le tribunal ne franchit clairement pas ces limites en l'espèce.

[50] Pour ces motifs, je conclus que l'interprétation du Tribunal selon laquelle le par. 196(1) s'applique à West Fraser Mills du fait que celle-ci exerçait ses activités en lien avec le lieu de travail où le décès est survenu n'est pas manifestement déraisonnable.

#### IV. Dispositif

[51] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de confirmer la décision du Tribunal. Aucuns dépens ne sont adjugés au Tribunal, mais des dépens devant la Cour et les juridictions inférieures sont adjugés à la Commission, conformément aux vœux des deux parties.

Version française des motifs rendus par

LA JUGE CÔTÉ (dissidente) —

##### I. Introduction

[52] West Fraser Mills Ltd. (« West Fraser ») a retenu les services d'un entrepreneur indépendant pour abattre des « arbres pièges » en vue de réduire la population d'insectes sur sa propriété. L'entrepreneur a embauché à son tour un abatteur pour exécuter les travaux. L'abatteur rendait compte à l'entrepreneur et travaillait sous sa surveillance, et non celle de West Fraser. West Fraser était certes « propriétaire » du lieu de travail au sens de la *Workers' Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492 (« Loi »), mais les parties conviennent qu'elle n'était pas l'employeur de l'abatteur.

[53] The Workers' Compensation Board of British Columbia ("Board") investigated the faller's death after he was struck by a rotting tree. It issued a report concluding, in relevant part, that West Fraser violated s. 26.2(1) of the *Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97. It also imposed an administrative penalty under s. 196(1) of the Act with respect to the violations of s. 26.2(1) of the Regulation.

[54] This appeal raises two questions. First, is s. 26.2(1) of the Regulation *ultra vires*? And if not, can the Board impose an administrative penalty on West Fraser for violating its obligations as an owner? In my view, s. 26.2(1) falls beyond the Board's delegated authority and is therefore *ultra vires*. But even if s. 26.2(1) was *intra vires*, the Board erred in imposing an administrative penalty on West Fraser. Therefore, I would allow the appeal.

## II. Validity of Section 26.2(1) of the Regulation

[55] The *Workers Compensation Act* empowers the Board to enact certain types of regulations. Pursuant to those powers, the Board promulgated s. 26.2(1), which imposes specific obligations on owners of forestry operations. West Fraser, which the Board found to have violated s. 26.2(1), challenges whether the Board had lawful authority to enact this provision of the Regulation under the terms of the Act.

### A. *Standard of Review*

[56] Correctness is the appropriate standard of review for determining whether a regulator exceeded the scope of its statutory authority to promulgate regulations. The first question in this appeal is jurisdictional in nature: whether the Board has the authority to adopt a regulation of this nature *at all*. This is not a challenge to the merits or the substance of a regulation. This inquiry lends itself to only one answer: either the Board acted within its powers, or it did not. There is no "reasonable" range of outcomes when a court is asked to determine whether the Board — which possesses only the authority that

[53] La Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique (« Commission ») a fait enquête sur le décès de l'abatteur causé par la chute d'un arbre en décomposition. Dans son rapport, elle conclut notamment que West Fraser a contrevenu au par. 26.2(1) de l'*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97 (« Règlement »). Elle lui a également imposé une sanction administrative en vertu du par. 196(1) de la Loi pour cette infraction.

[54] Le présent pourvoi soulève deux questions. Premièrement, le par. 26.2(1) du Règlement est-il *ultra vires*? Deuxièmement, dans la négative, la Commission peut-elle imposer à West Fraser une sanction administrative pour avoir manqué à ses obligations de propriétaire? À mon avis, le par. 26.2(1) outrepassé le pouvoir délégué de la Commission, de sorte que la disposition est *ultra vires*. Et même si le par. 26.2(1) était *intra vires*, la Commission a eu tort d'imposer une sanction administrative à West Fraser. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi.

## II. Validité du par. 26.2(1) du Règlement

[55] La Loi confère à la Commission le pouvoir d'adopter certains types de règlement. C'est en vertu de ce pouvoir qu'elle a adopté le par. 26.2(1), qui assujettit le propriétaire d'une entreprise d'exploitation forestière à certaines obligations. West Fraser, que la Commission a déclarée coupable d'une infraction au par. 26.2(1), conteste le pouvoir de la Commission d'adopter cette disposition réglementaire aux termes de la Loi.

### A. *Norme de contrôle*

[56] La norme de la décision correcte est la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer pour décider si un organisme a outrepassé ou non son pouvoir de réglementation. La première question que soulève le présent pourvoi est de nature juridictionnelle : la Commission a-t-elle *même seulement* le pouvoir d'adopter un tel règlement? Il ne s'agit pas de se prononcer sur la valeur ou la teneur du règlement. La question appelle seulement une réponse : soit la Commission a agi dans les limites de ses pouvoirs, soit elle a outrepassé ceux-ci. Il n'y a pas plusieurs issues « raisonnables » possibles lorsqu'il s'agit de

is delegated to it by statute — exercised its legislative powers in accordance with its mandate. In this context, correctness simply means that a reviewing court must engage in a *de novo* analysis of the regulator’s statutory authority to promulgate regulations, applying the usual approach to statutory interpretation, and determine whether the impugned regulation falls within that grant of authority.

[57] This appeal highlights an important distinction between actions taken by a regulator in an adjudicative capacity and actions taken by a regulator in a legislative capacity — a distinction that is central to the policy concerns that animate judicial review and the traditional standard of review analysis.

[58] A regulator (in this case, the Board) acts in an adjudicative capacity when it resolves case-specific disputes that are brought before it in accordance with its statutory mandate and applicable law. It is in this context that a tribunal may bring technical expertise to bear or exercise discretion in accordance with policy preferences. It is also in this context that there may exist a range of reasonable conclusions, as it may not be possible to say that there is one “single ‘correct’ outcome” for any given dispute (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 146, per Binnie J.).

[59] On the other hand, a regulator acts in a legislative capacity when it enacts subordinate legislation pursuant to a statutory grant of power. The scope of the body’s regulation-making authority is a question of pure statutory interpretation: Did the legislature permit that body to enact the regulation at issue, or did the body exceed the scope of its powers? A regulator does not possess greater expertise than the courts in answering this question. Moreover, a challenge to a regulator’s exercise of legislative powers involves no case-specific facts and no direct

décider si la Commission — qui ne possède que le pouvoir qui lui est délégué par le législateur — a exercé son pouvoir de réglementation conformément à son mandat. Dès lors, l’application de la norme de la décision correcte oblige simplement la cour de révision à entreprendre sa propre analyse du pouvoir de réglementation conféré par la loi, en recourant aux règles habituelles d’interprétation législative, et à décider si le règlement contesté relève ou non de ce pouvoir.

[57] Le présent pourvoi fait ressortir une distinction importante entre les mesures prises par un organisme de réglementation dans l’exercice de sa fonction décisionnelle et les mesures qu’il prend dans l’exercice de sa fonction réglementaire, une distinction qui est au cœur des considérations de principe qui sous-tendent le contrôle judiciaire et l’analyse qui préside traditionnellement à la détermination de la norme de contrôle applicable.

[58] Un organisme de réglementation (en l’occurrence, la Commission) agit dans l’exercice de sa fonction décisionnelle lorsqu’il statue sur un différend dont il est saisi conformément à son mandat statutaire et au droit applicable. C’est dans ce contexte qu’un tribunal administratif peut faire appel à son expertise technique ou exercer son pouvoir discrétionnaire en fonction de ses préférences sur le plan des principes. C’est également dans ce contexte qu’il peut exister de multiples conclusions raisonnables lorsqu’il n’est pas possible d’affirmer qu’il n’y a qu’une « seule décision correcte » dans une affaire donnée (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 146, le juge Binnie).

[59] Par ailleurs, un organisme de réglementation agit dans l’exercice de sa fonction réglementaire lorsqu’il exerce le pouvoir de législation déléguée que lui confère la loi. L’étendue de son pouvoir de réglementation est une question qui relève strictement de l’interprétation statutaire : le législateur autorise-t-il cet organisme à adopter le règlement ou l’organisme a-t-il outrepassé son pouvoir? Un organisme de réglementation ne possède pas à cet égard une expertise plus grande qu’une cour de justice pour trancher. Qui plus est, la remise en

considerations of policy, as the merits of the impugned regulation are not at issue. In this context, respect for legislative intent — a cornerstone of judicial review — requires that courts accurately police the boundaries of delegated power.

[60] Here, the Board was unquestionably engaged in an exercise of legislative rather than adjudicative power when it enacted s. 26.2(1) of the Regulation, as the Board itself concedes. To determine the standard of review, the question the Court must answer is whether this Board is entitled to any deference as to its own conclusion that it had the authority to enact the impugned regulation.

[61] The standard of review framework established in *Dunsmuir* was developed in the context of a challenge to a tribunal's exercise of adjudicative power. The issue there was the validity of an adjudicator's conclusions regarding an employee's dismissal and the standard of review that should apply. *Dunsmuir's* categories of reasonableness review and correctness review must be understood in that context. In contrast, this case does not raise the issue of whether a case-specific dispute was resolved appropriately. Rather, the issue it raises is whether a regulator exceeded its authority when it enacted an impugned regulation, which is an exercise of legislative power.

[62] However, *Dunsmuir* is instructive. It recognized that “[a]dministrative bodies must . . . be correct in their determinations of true questions of jurisdiction or *vires*” (para. 59 (emphasis added)). It also cited approvingly to *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, in which this Court considered whether a Calgary bylaw that froze the issuance of taxi plate licences was within the city's statutory powers under the *Municipal Government*

question de l'exercice du pouvoir d'un organisme de réglementer ne fait pas intervenir l'examen de faits particuliers ou de considérations de principe directes, puisque la valeur du règlement contesté n'est pas en cause. Dès lors, le respect de l'intention du législateur — l'une des pierres angulaires du contrôle judiciaire — requiert des cours de justice qu'elles surveillent étroitement les frontières du pouvoir délégué.

[60] En l'espèce, et comme elle l'admet elle-même, la Commission a incontestablement agi dans l'exercice de son pouvoir de réglementation, et non de son pouvoir décisionnel, en adoptant le par. 26.2(1) du Règlement. Pour déterminer la norme de contrôle applicable, la Cour doit se demander s'il y a lieu d'accorder déférence à la conclusion de la Commission selon laquelle elle avait le pouvoir d'adopter le règlement contesté.

[61] Le cadre d'analyse de la norme de contrôle établi dans *Dunsmuir* l'a été dans le contexte de la contestation de l'exercice du pouvoir décisionnel d'un tribunal administratif. Le litige portait sur la validité des conclusions d'un arbitre quant au congédiement d'un employé et à la norme de contrôle à appliquer. C'est dans ce contexte que la norme de contrôle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte établies dans *Dunsmuir* doivent être considérées. Or, dans la présente affaire, il n'y a pas lieu de décider si l'organisme de réglementation a bien statué sur un différend dont il était saisi. Il s'agit plutôt de savoir s'il a outrepassé son pouvoir en adoptant la disposition réglementaire contestée, c'est-à-dire en exerçant son pouvoir de réglementation.

[62] L'arrêt *Dunsmuir* est cependant éclairant. La Cour y reconnaît qu'« [u]n organisme administratif doit [ . . . ] statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence » (par. 59 (je souligne)). Elle cite aussi en l'approuvant l'arrêt *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, dans lequel elle avait examiné si un règlement de la ville de Calgary ayant pour effet de geler le nombre de plaques de taxi pouvant être délivrées

*Act*, S.A. 1994, c. M-26.1. Writing for a unanimous court, Bastarache J. stated, at para. 5:

The only question in this case is whether the freeze on the issuance of taxi plate licences was *ultra vires* the City under the *Municipal Government Act*. Municipalities do not possess any greater institutional competence or expertise than the courts in delineating their jurisdiction. Such a question will always be reviewed on a standard of correctness: *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13, at para. 29. There is no need to engage in the pragmatic and functional approach in a review for *vires*; such an inquiry is only required where a municipality's adjudicative or policy-making function is being exercised. [Emphasis added.]

[63] *United Taxi* squarely governs this case. It recognized the distinction between legislative and adjudicative power (see also *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at para. 51) and the imperative of applying correctness review where there is a direct challenge to the *vires* of a regulation. This is why *Dunsmuir* held that true questions of jurisdiction *must* be reviewed on the standard of correctness. Unlike exercises of adjudicative power, which may be reviewed for reasonableness under *Dunsmuir* and its progeny, depending on the particular context, questions of *vires* can attract only one answer. As a result, lower courts have generally understood the enactment of subordinate legislation to be subject to correctness review. See D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at pp. 15-58 to 15-59, in which the authors write, “[c]ourts apply the standard of correctness when deciding whether delegated legislation is *ultra vires*”, at p. 15-58. See also *Noron Inc. v. City of Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1, at para. 11; *Gander (Town) v. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96, at para. 14; *1254582 Alberta Ltd. v. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58, at para. 12; *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, at para. 57; *Cargill Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC

relevait du pouvoir conféré à la municipalité par la *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1. Au nom des juges unanimes de la Cour, le juge Bastarache écrit (au par. 5) :

En l'espèce, il faut seulement se demander si, en vertu de la *Municipal Government Act*, la Ville a commis un excès de pouvoir en gelant la délivrance des plaques de taxi. Les municipalités ne possèdent pas une expertise ou compétence institutionnelle plus grande que les tribunaux pour délimiter leur compétence. L'examen d'une telle question devra toujours se faire selon la norme de la décision correcte : *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 29. Il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse pragmatique et fonctionnelle pour déterminer s'il y a eu excès de pouvoir; une telle démarche ne s'impose que dans le cas où une municipalité exerce une fonction juridictionnelle ou une fonction de prise de décisions de principe. [Je souligne.]

[63] L'arrêt *United Taxi* s'applique clairement en l'espèce. Il reconnaît la distinction entre le pouvoir de réglementation et le pouvoir décisionnel (voir aussi *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 51), ainsi que l'application impérative de la norme de la décision correcte lorsque la validité d'un règlement est directement contestée. C'est pourquoi, dans *Dunsmuir*, la Cour a statué qu'une véritable question de compétence *doit* faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte. Contrairement à l'exercice du pouvoir décisionnel, qui peut être assujéti à la norme de la raisonnable selon l'arrêt *Dunsmuir* et ceux rendus dans sa foulée, selon le contexte en cause, la question de la compétence n'appelle qu'une seule réponse. Voilà pourquoi les juridictions inférieures considèrent généralement que l'adoption d'un règlement est assujéti à la norme de la décision correcte. Voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, assistés de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 15-58 à 15-59, où les auteurs écrivent [TRADUCTION] « [l]es cours de justice appliquent la norme de la décision correcte pour décider de la validité de la législation déléguée », p. 15-58. Voir également *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.P.L.R. (5th) 1, par. 11; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96, par. 14;

243, 450 F.T.R. 121, at para. 56; *Broers v. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219, at para. 29; *Algoma Central Corp. v. Canada*, 2009 FC 1287, 358 F.T.R. 236, at para. 66. Indeed, in this case, it is instructive that the trial court (2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148), the Court of Appeal (2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621), West Fraser, and the Board all agreed that correctness was the appropriate standard of review for the *vires* question.

[64] *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, and *Green v. Law Society of Manitoba*, 2017 SCC 20, [2017] 1 S.C.R. 360, are not to the contrary. Neither case addressed the question at issue here: whether a regulator had the *authority* to adopt a particular regulation. Rather, both involved challenges to the *substance* or *merits* of an impugned regulation. In *Catalyst*, the issue was whether a municipality had exercised its taxation powers in a reasonable manner by imposing a particular tax rate for a certain class of property (para. 7). There was no question as to the municipality's authority to impose the tax rate, since the relevant enabling legislation gave municipalities "a broad and virtually unfettered legislative discretion to establish property tax rates" (para. 26). In *Green*, the issue was whether the Law Society of Manitoba had acted reasonably in imposing particular rules of conduct. As in *Catalyst*, there was no question that the enabling legislation provided "clear authority for the Law Society to create a [continuing professional development] program" (para. 44).

[65] Moreover, there were policy considerations in both cases that militated against correctness review. In *Catalyst*, where the parties agreed that reasonableness was the appropriate standard of review, the Court relied on the fact that municipalities are democratic institutions. Applying reasonableness review in this context ensures that courts "respect the responsibility of elected representatives to serve the

1254582 *Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58, par. 12; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, par. 57; *Cargill Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 243, par. 56 (CanLII); *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219, par. 29; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287, par. 66 (CanLII). Il est d'ailleurs intéressant de constater que, en l'espèce, le tribunal de première instance (2015 BCSC 1098, 2 Admin. L.R. (6th) 148), la Cour d'appel (2016 BCCA 473, 405 D.L.R. (4th) 621), West Fraser et la Commission conviennent tous que la question de compétence doit faire l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision correcte.

[64] Les arrêts *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, et *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360, ne vont pas dans le sens contraire. Ni l'un ni l'autre ne portent sur la question soulevée en l'espèce : un organisme de réglementation avait-il le *pouvoir* de prendre un règlement donné? Les deux portent plutôt sur la *teneur* ou la *valeur* du règlement contesté. Dans *Catalyst*, la Cour devait décider si une municipalité avait exercé son pouvoir de taxation de manière raisonnable en soumettant certains biens-fonds à un taux d'imposition particulier (par. 7). Le pouvoir de la municipalité de fixer le taux d'imposition n'était pas contesté, la loi habilitante conférant à celle-ci « un pouvoir discrétionnaire large et quasi illimité de fixer les taux de l'impôt foncier à payer » (par. 26). Dans *Green*, la Cour devait décider si le Barreau du Manitoba avait agi raisonnablement en imposant certaines règles de conduite. Tout comme dans *Catalyst*, nul ne contestait que la loi habilitante conférait « clairement au Barreau le pouvoir de créer un programme [de perfectionnement professionnel permanent] » (par. 44).

[65] Par ailleurs, dans ces deux affaires, des considérations de principe militaient contre l'application de la norme de la décision correcte. Dans *Catalyst*, où les parties avaient convenu que la norme de contrôle applicable était celle de la décision raisonnable, la Cour s'est fondée sur le fait que les municipalités sont des institutions démocratiques. L'application de la norme de la décision raisonnable fait alors

people who elected them and to whom they are ultimately accountable” (para. 19). This was especially compelling given that a “deferential approach to judicial review of municipal bylaws has been in place for over a century” (para. 21) — a historical tradition that does not exist here. *Green* invoked the same democratic accountability rationale in the context of an impugned Law Society rule because benchers “are elected by and accountable to members of the legal profession”, the only persons to whom the rules apply (para. 23).

[66] Here, the democratic accountability rationale counsels in favour of the correctness standard. The Board is an unelected institution that may exercise only the powers the legislature chose to delegate to it. The correctness standard ensures that the Board acts within the boundaries of that delegation and does not aggrandize its regulation-making power against the wishes of the province’s elected representatives.

[67] I take no issue with the notion that courts should interpret statutory authorization to promulgate regulations in a broad and purposive manner, in accordance with modern principles of interpretation. This is precisely how the Court approached the issue in *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810. But that proposition is quite different from the idea that courts should defer to a regulator’s incorrect conclusion as to its authority to enact a particular regulation. It is still possible to interpret statutory mandates broadly and purposively while recognizing that there can be only one answer to the question of whether a regulator exceeded its mandate in promulgating an impugned regulation.

[68] In fact, *Katz* supports the case for correctness review. First, nowhere in *Katz* did the Court purport to depart from the traditional reasonableness/correctness framework. One would expect such a significant doctrinal development, if it occurred, to

en sorte que les tribunaux « respect[ent] le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables » (par. 19). Cette position était d’autant plus convaincante que la « retenue dans la façon d’aborder la révision des règlements municipaux existe depuis plus d’un siècle » (par. 21), une tradition absente en l’espèce. Dans l’arrêt *Green*, la Cour a invoqué le même principe de responsabilité démocratique à l’égard d’une règle adoptée par le Barreau parce que les conseillers sont « élus par les membres de la profession juridique [les seules personnes visées par les règles] et [doivent] leur rendre des comptes » (par. 23).

[66] En l’espèce, le principe de la responsabilité démocratique milite en faveur de la norme de la décision correcte. La Commission est une institution formée de non-élus qui peut uniquement exercer les pouvoirs que lui délègue le législateur. L’application de la norme de la décision correcte fait en sorte que la Commission agisse dans les limites de cette délégation et n’accroisse pas la portée de son pouvoir de réglementation contre la volonté des représentants provinciaux élus.

[67] Je ne nie pas que, conformément aux principes modernes d’interprétation, les tribunaux doivent interpréter de manière libérale et téléologique le pouvoir statutaire d’adopter des règlements. C’est précisément ce qu’a fait la Cour dans l’arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810. Mais cela est très différent de l’idée qu’un tribunal doive déférer à la conclusion incorrecte d’un organisme de réglementation quant à son pouvoir d’adopter un règlement en particulier. Il demeure néanmoins possible d’interpréter de manière libérale et téléologique le pouvoir conféré par une loi tout en reconnaissant qu’il ne peut y avoir qu’une seule réponse à la question de savoir si l’organisme a outrepassé son pouvoir en adoptant le règlement contesté.

[68] En fait, l’arrêt *Katz* appuie la thèse favorable à l’application de la norme de la décision correcte. Premièrement, à aucun moment la Cour ne s’écarte du cadre traditionnel des normes de la décision raisonnable et de la décision correcte. Un virage théorique

be announced rather than implied. To the extent that *Katz* did not openly state the standard of review, it should not be read as *sub silentio* overturning this Court's express holding in *United Taxi*, reaffirmed in *Dunsmuir*, that the *vires* of a regulation is subject to correctness review.

[69] Second, several of the hallmarks of reasonableness review — paying “respectful attention” to the tribunal’s reasons (*Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at para. 49) and determining whether the decision was “defensible in respect of the . . . law” (*Dunsmuir*, at para. 47) — were conspicuously missing in *Katz*. Perhaps this is because a regulator may not produce a recorded set of reasons when it acts in a legislative capacity, as it does when it engages in adjudicative functions — a distinction that further illustrates the awkwardness of applying anything but correctness review to determine the *vires* of a regulation. If a court does not know the reasons justifying a decision or an exercise of jurisdiction, how can it afford any deference? But, in any case, the Court in *Katz* effectively engaged in a *de novo* analysis of the statutory authority for the regulations at issue, looking to the text of the legislative grants of authority and the purpose behind the enabling statutes. This is, by any definition, correctness review. Thus, *Katz* is relevant to this appeal only to the extent that it illustrates the applicable principles of statutory interpretation.

[70] For these reasons, I am of the view that correctness is the appropriate standard of review. The majority evidently disagrees; but its rationale largely escapes me. In an effort to sidestep many of the arguments I have raised about the standard of review, the majority posits that “[w]e need not delve into this debate in the present appeal” (para. 23). As a result, important points go unaddressed, and the basis for applying the reasonableness standard remains largely unexplained.

aussi important aurait été fait explicitement, et non simplement de manière tacite. Dans la mesure où l’arrêt *Katz* n’énonce pas clairement la norme de contrôle applicable, il ne faut pas y voir l’infirmité *sub silentio* de la conclusion expresse de la Cour dans l’arrêt *United Taxi*, confirmée dans *Dunsmuir*, selon laquelle la validité d’un règlement commande l’application de la norme de la décision correcte.

[69] Deuxièmement, plusieurs des caractéristiques du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, comme l’« attention respectueuse » portée aux motifs (*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 49) et le fait que la décision « se justifi[e] au regard [. . .] du droit » (*Dunsmuir*, par. 47), sont manifestement absentes dans *Katz*. Peut-être est-ce parce qu’un organisme de réglementation n’a pas à motiver ses décisions lorsqu’il exerce sa fonction réglementaire, alors qu’il le doit lorsqu’il exerce sa fonction décisionnelle, une distinction qui fait ressortir encore plus l’incongruité d’appliquer une autre norme que celle de la décision correcte pour statuer sur la validité d’un règlement. Comment une cour de justice qui ne sait rien de ce qui motive une décision ou l’exercice d’un pouvoir peut-elle faire montre de déférence? Quoi qu’il en soit, dans l’arrêt *Katz*, la Cour se livre effectivement à une nouvelle analyse du pouvoir statuaire d’adopter le règlement en cause, puis elle examine le texte de la disposition habilitante et la raison d’être de cette disposition. Cela correspond par définition à l’application de la norme de la décision correcte. L’arrêt *Katz* n’est donc pertinent en l’espèce que dans la mesure où il illustre les principes d’interprétation législative applicables.

[70] Pour ces raisons, je suis d’avis que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte. Les juges majoritaires ne sont manifestement pas du même avis, mais la justification de leur position m’échappe pour l’essentiel. Dans le but de réfuter bon nombre de mes arguments concernant la norme de contrôle, la majorité affirme que « [l]e présent pourvoi n’exige pas que nous approfondissions le sujet » (par. 23). Des points importants ne sont donc pas abordés, et leur application de la norme de la décision raisonnable demeure en grande partie inexplicée.

[71] First, the majority simply asserts — with no analysis or explanation — that *Catalyst* and *Green* prescribe reasonableness review where an enabling statute grants a subordinate body discretion to enact regulations. It does not tell us *why* this is the case. As I have already described, that is not a proper reading of these cases. The majority offers no rebuttal.

[72] Second, the majority reasons do not address *United Taxi*. And so one can only speculate whether the majority has chosen to disregard authorities that are contrary to its position, or whether *United Taxi* is now impliedly overturned. Prospective litigants would be well served by having a clear answer to that question.

[73] Third, the majority does not address the distinction between an exercise of legislative power and an exercise of adjudicative power. This distinction, in my view, provides a principled basis for recognizing the jurisdictional nature of the question at issue in this case. The majority offers no basis for its disagreement.

[74] In sum, the majority has offered almost no analysis on a question that will prove to be important in subsequent cases where the *vires* of a regulation is at issue. In light of the fact that the parties in this case devoted significant attention to this question, a more thorough account of this issue than the majority's reasons provide would have been helpful.

#### B. *Analysis*

[75] Section 26.2(1) of the Regulation is *ultra vires* because it impermissibly conflates the duties of owners and employers in the context of a statutory scheme that sets out separate and defined obligations for the relevant workplace entities. Therefore, it does not accord with the Board's enabling legislation and falls beyond the scope of the Board's delegated powers.

[71] Premièrement, les juges majoritaires affirment simplement, sans aucune analyse ou explication, que les arrêts *Catalyst* et *Green* prescrivent l'application de la norme de la décision raisonnable lorsque la loi habilitante confère à l'organisme subordonné le pouvoir d'adopter à son gré des règlements. Ils omettent cependant de préciser *pourquoi* il en est ainsi. Je le répète, il ne s'agit pas de la bonne lecture de ces arrêts. Les juges majoritaires n'avancent aucun élément de réfutation à cet égard.

[72] Deuxièmement, les juges majoritaires ne réfèrent aucunement à l'arrêt *United Taxi*. On ne peut donc que conjecturer quant à savoir s'ils ont choisi d'ignorer les décisions qui n'appuient pas leur thèse ou s'il faut y voir une infirmation tacite de l'arrêt *United Taxi*. Il serait utile aux plaideurs éventuels que la Cour le précise.

[73] Troisièmement, les juges majoritaires ne se penchent pas sur la distinction entre l'exercice du pouvoir réglementaire et l'exercice du pouvoir décisionnel. Or, selon moi, cette distinction offre un fondement rationnel pour reconnaître que la question en litige touche en l'espèce à la compétence. Les juges majoritaires ne justifient pas leur désaccord.

[74] En somme, les juges majoritaires n'offrent à peu près aucune analyse à l'égard d'une question qui sera assurément importante dans les dossiers ultérieurs où le pouvoir d'adopter un règlement sera contesté. Comme les parties au pourvoi ont consacré une grande attention à la question, il aurait été utile que les juges majoritaires l'examinent plus attentivement.

#### B. *Analyse*

[75] Le paragraphe 26.2(1) du Règlement est *ultra vires* en ce qu'il confond indûment les obligations du propriétaire et celles de l'employeur, alors que le régime législatif dans lequel il s'inscrit impose à l'un et à l'autre des obligations distinctes et définies. Il n'est donc pas compatible avec la loi habilitante de la Commission, et son adoption a outrepassé le pouvoir délégué de cette dernière.

[76] Section 26.2(1) of the Regulation requires owners to assume responsibility for how forestry operation activities are “planned and conducted” on their premises. It states:

**26.2** (1) The owner of a forestry operation must ensure that all activities of the forestry operation are both planned and conducted in a manner consistent with this Regulation and with safe work practices acceptable to the Board.

[77] The Board’s regulation-making authority is codified in s. 225 of the Act. That section provides a relatively broad grant of authority, but subject to the limitation that the Board’s regulations must be “[i]n accordance with its mandate under this Part”. It states, in relevant part:

**225** (1) In accordance with its mandate under this Part, the Board may make regulations the Board considers necessary or advisable in relation to occupational health and safety and occupational environment.

(2) Without limiting subsection (1), the Board may make regulations as follows:

(a) respecting standards and requirements for the protection of the health and safety of workers and other persons present at a workplace and for the well-being of workers in their occupational environment;

(b) respecting specific components of the general duties of employers, workers, suppliers, supervisors, prime contractors and owners under this Part;

...

[78] To determine whether s. 26.2(1) falls within the grant of authority in s. 225 of the Act, it is

[76] Le paragraphe 26.2(1) du Règlement requiert du propriétaire qu’il assume la responsabilité quant à la manière dont sont « planifiées et exercées » les activités d’exploitation forestière sur les lieux qui lui appartiennent. En voici le libellé :

[TRADUCTION]

**26.2** (1) Le propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière fait en sorte que toutes les activités d’exploitation forestière soient planifiées et exercées conformément au présent règlement et aux pratiques de travail sécuritaires jugées acceptables par la Commission.

[77] Le pouvoir de réglementation de la Commission est prévu à l’art. 225 de la Loi. Il s’agit d’un pouvoir relativement large, mais qui fait l’objet d’une restriction, à savoir que les règlements de la Commission soient adoptés [TRADUCTION] « [c]onformément au mandat que lui confère la présente partie ». Les passages pertinents de cette disposition sont rédigés comme suit :

[TRADUCTION]

**225** (1) Conformément au mandat que lui confère la présente partie, la Commission peut prendre les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail.

(2) Sans que soit limitée la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre des règlements sur ce qui suit :

a) les normes et les exigences relatives à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des autres personnes se trouvant dans un lieu de travail et au bien-être des travailleurs dans leur environnement de travail;

b) des éléments précis des obligations générales des employeurs, travailleurs, fournisseurs, superviseurs, entrepreneurs principaux et propriétaires suivant la présente partie;

...

[78] Pour décider si le par. 26.2(1) respecte les limites du pouvoir conféré par l’art. 225 de la Loi,

necessary to examine Part 3 of the Act in its entirety “to understand the part the provision” — here, the grant of regulation-making power — “plays within the broader scheme” (*Toronto Star Newspapers Ltd. v. Canada*, 2010 SCC 21, [2010] 1 S.C.R. 721, at para. 21). See also *Greenshields v. The Queen*, [1958] S.C.R. 216, at p. 225, per Locke J., dissenting; and R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), who writes, at § 13.12, “When analyzing the scheme of an Act, the court tries to discover how the provisions or parts of the Act work together to give effect to a plausible and coherent plan. It then considers how the provision to be interpreted can be understood in terms of that plan.” In other words, the scope of the Board’s regulation-making power must be understood against the backdrop of the legislative design. A regulation will not be consistent with the Act, or “[i]n accordance with [the Board’s] mandate under [Part 3]”, if it runs contrary to or otherwise undercuts the legislative scheme. This is one example of where, in the language of *Katz*, it would not be “possible” to construe the regulation “in a manner which renders it *intra vires*” (para. 25 (emphasis deleted)).

[79] In the legislative scheme at issue in this appeal, the Act defines “employer” and “owner” as separate entities, with distinct definitions in s. 106. It then goes on to expressly differentiate the duties of owners, employers, and others in ss. 115 to 121. The general duties of employers are outlined in s. 115:

**115** (1) Every employer must

- (a) ensure the health and safety of
  - (i) all workers working for that employer, and
  - (ii) any other workers present at a workplace at which that employer’s work is being carried out, and

il faut examiner la partie 3 de la Loi dans sa totalité afin de « comprendre le rôle que joue la disposition » (en l’occurrence la disposition attributive du pouvoir de réglementation) « au regard de l’[économie générale] » de la Loi (*Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721, par. 21). Voir aussi *Greenshields c. The Queen*, [1958] R.C.S. 216, p. 225, le juge Locke, dissident; R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6<sup>e</sup> éd. 2014), qui écrit au § 13.12 : [TRADUCTION] « Dans son analyse de l’économie d’une loi, le tribunal tente de découvrir de quelle façon les dispositions ou les parties de la loi interagissent pour donner effet à un plan plausible et cohérent. Il examine ensuite comment la disposition à interpréter peut se comprendre eu égard à ce plan ». Autrement dit, la portée du pouvoir de réglementation de la Commission doit être considérée à la lumière de l’intention du législateur. Un règlement ne sera pas compatible avec la Loi ou « [conforme] au mandat que [confère à la Commission la partie 3] » s’il va à l’encontre du régime législatif ou mine autrement celui-ci. Voilà un cas où, pour reprendre les termes employés par la Cour dans l’arrêt *Katz*, il ne serait pas « possible » d’interpréter le règlement « d’une manière qui le rend *intra vires* » (par. 25 (italique omis)).

[79] Dans le cadre du régime législatif applicable en l’espèce, la Loi définit à son art. 106 « employeur » et « propriétaire » comme étant des entités séparées, et ce, au moyen de définitions distinctes. Elle précise ensuite expressément aux art. 115 à 121 les obligations propres au propriétaire, à l’employeur et à d’autres personnes. Les obligations générales de l’employeur sont énoncées à l’art. 115 :

[TRADUCTION]

**115** (1) Chaque employeur doit :

- a) assurer la santé et la sécurité de :
  - (i) tous ses travailleurs;
  - (ii) tous les autres travailleurs se trouvant dans un lieu de travail où il exerce ses activités;

(b) comply with this Part, the regulations and any applicable orders.

b) se conformer à la présente partie, aux règlements et aux ordonnances applicables.

(2) Without limiting subsection (1), an employer must

(2) Sans limiter la portée du paragraphe (1), un employeur doit :

(a) remedy any workplace conditions that are hazardous to the health or safety of the employer's workers,

a) apporter les correctifs requis lorsque le lieu de travail présente un danger pour la santé ou la sécurité de ses travailleurs;

(b) ensure that the employer's workers

b) veiller à ce que ses travailleurs :

(i) are made aware of all known or reasonably foreseeable health or safety hazards to which they are likely to be exposed by their work,

(i) soient informés de tous les risques connus ou prévisibles pour la santé ou la sécurité auxquels leur travail les expose;

(ii) comply with this Part, the regulations and any applicable orders, and

(ii) se conforment à la présente partie, aux règlements et aux ordonnances applicables;

(iii) are made aware of their rights and duties under this Part and the regulations,

(iii) soient informés de leurs droits et de leurs obligations suivant la présente partie et les règlements;

(c) establish occupational health and safety policies and programs in accordance with the regulations,

c) établir des programmes et des politiques de santé et de sécurité au travail conformes aux règlements;

(d) provide and maintain in good condition protective equipment, devices and clothing as required by regulation and ensure that these are used by the employer's workers,

d) mettre à disposition le matériel, les dispositifs et les vêtements de protection exigés par règlement, assurer leur bon état et veiller à ce que ses travailleurs les utilisent;

(e) provide to the employer's workers the information, instruction, training and supervision necessary to ensure the health and safety of those workers in carrying out their work and to ensure the health and safety of other workers at the workplace,

e) offrir à ses travailleurs l'information, la formation, l'entraînement et la surveillance nécessaires à leur santé et leur sécurité et ainsi qu'à celles des autres travailleurs dans le lieu de travail;

(f) make a copy of this Act and the regulations readily available for review by the employer's workers and, at each workplace where workers of the employer are regularly employed, post and keep posted a notice advising where the copy is available for review,

f) mettre une copie de la présente loi et des règlements à la disposition de ses travailleurs de façon qu'ils puissent la consulter à leur gré et, dans chacun des lieux de travail où ils sont appelés à travailler régulièrement, afficher en permanence un avis indiquant l'endroit où cette copie peut être consultée;

(g) consult and cooperate with the joint committees and worker health and safety representatives for workplaces of the employer, and

g) consulter les comités mixtes et les représentants en santé et sécurité de ses lieux de travail, et collaborer avec eux;

(h) cooperate with the Board, officers of the Board and any other person carrying out a duty under this Part or the regulations.

h) collaborer avec la Commission, ses dirigeants et toute autre personne qui exerce une fonction prévue à la présente partie ou aux règlements.

[80] Read in their entirety, the duties established by s. 115 relate to the supervisory relationship between employers and workers — for instance, employers must ensure the health and safety of workers, ensure that they are aware of known hazards, and provide them with instruction and training in relation to health and safety. It is telling that nearly every provision uses the term “workers”. Framed differently, the Act makes employers responsible for the manner in which work is carried out at the workplace.

[80] Considérées dans leur ensemble, les obligations prévues à l’art. 115 sont liées à la surveillance qu’exerce l’employeur sur ses travailleurs; par exemple, assurer la santé et la sécurité de ses travailleurs, veiller à ce qu’ils soient informés des risques connus et leur offrir de la formation et de l’entraînement en matière de santé et de sécurité. Il est révélateur que presque tous les alinéas emploient le terme « travailleurs ». Autrement dit, la Loi tient l’employeur responsable de la façon dont le travail est effectué dans le lieu de travail.

[81] The general duties of owners are set out in s. 119:

[81] Les obligations générales du propriétaire sont énoncées à l’art. 119 :

[TRANSLATION]

**119** Every owner of a workplace must

**119** Le propriétaire d’un lieu de travail doit :

(a) provide and maintain the owner’s land and premises that are being used as a workplace in a manner that ensures the health and safety of persons at or near the workplace,

a) mettre à disposition et entretenir le bien-fonds et les locaux qui servent de lieu de travail de façon à assurer la santé et la sécurité des personnes qui se trouvent dans le lieu de travail ou à proximité;

(b) give to the employer or prime contractor at the workplace the information known to the owner that is necessary to identify and eliminate or control hazards to the health or safety of persons at the workplace, and

b) donner à l’employeur ou à l’entrepreneur principal du lieu de travail l’information dont il dispose et qui est nécessaire pour cerner et supprimer ou maîtriser les risques pour la santé et la sécurité des personnes se trouvant dans le lieu de travail;

(c) comply with this Part, the regulations and any applicable orders.

c) se conformer à la présente partie, aux règlements et aux ordonnances applicables.

[82] Read in their entirety, the duties established by s. 119 relate to the relationship between owners and employers — for instance, owners must maintain the land in a certain manner and provide the employer or prime contractor (but not workers) with the necessary information to control hazards. None of these duties relates to workers, unlike in s. 115, where *all* of the duties of employers relate to workers.

[82] Considérées dans leur ensemble, ces obligations se rattachent à la relation entre le propriétaire et l’employeur; par exemple, le propriétaire doit entretenir le bien-fonds d’une certaine manière et communiquer à l’employeur ou à l’entrepreneur principal (mais non aux travailleurs) l’information nécessaire à la maîtrise des risques. Aucune de ces obligations ne concerne les travailleurs, contrairement à celles énoncées à l’art. 115, qui *toutes* les concernent.

[83] Read together, ss. 115 and 119 create separate silos of responsibility, whereby the duties ascribed to employers and owners are tethered to their unique roles and capacities to ensure workplace safety. Employers, for example, are in the best position to ensure that workers are informed of known or reasonably foreseeable safety hazards because of their direct supervisory relationship with their employees — i.e., they are in the best position to assume responsibilities relating to the activities that occur at the workplace during the course of employment. Owners are in the best position to assume macro-level responsibilities pertaining to the workplace more generally — for instance, ensuring that the premises are adequately maintained. This is the manner in which the legislature went about achieving its goal of protecting health and safety at workplaces in the province.

[84] This structural reading of the statute is bolstered by s. 107(2)(e), which states that one of the purposes of Part 3 of the Act is “to ensure that employers, workers and others who are in a position to affect the occupational health and safety of workers share that responsibility to the extent of each party’s authority and ability to do so”. Employers are mentioned first, and owners are not expressly mentioned at all — emphasizing the primacy of employers in the legislative scheme. This is in contrast to other provisions of the statute in which owners are expressly referenced (see, e.g., s. 123(2)).

[85] Moreover, s. 107(2)(e) makes clear that the Act aims to impose obligations on parties only “to the extent of [their] authority and ability”, which aligns with the manner in which duties are assigned to employers and owners, respectively, under ss. 115 and 119 of the Act. Therefore, even though the purpose statement in s. 107(1) contains broad language about “promoting occupational health and safety and protecting workers”, the statement itself expressly limits the extent to which (and the means by which) the legislature pursued that purpose. And, of course, declarations of policy (such as the broad statement

[83] Lus ensemble, les art. 115 et 119 créent des catégories distinctes d’obligations, les obligations de l’employeur et celles du propriétaire étant liées à la fonction et à la capacité particulières de chacun d’eux d’assurer la sécurité du lieu de travail. Par exemple, les employeurs sont les mieux placés pour informer les travailleurs des risques connus ou raisonnablement prévisibles pour leur sécurité du fait de la surveillance qu’ils exercent directement sur eux, c’est-à-dire qu’ils sont les mieux placés pour s’acquitter d’obligations liées aux activités que les travailleurs exercent sur le lieu de travail en cours d’emploi. Les propriétaires sont les mieux placés pour s’acquitter au niveau macro d’obligations liées aux lieux de travail en général; ils doivent par exemple assurer le bon entretien de ces endroits. Telle est la démarche adoptée par le législateur en vue d’atteindre son objectif de protection de la santé et de la sécurité au travail dans la province.

[84] Cette interprétation fondée sur la structure de la loi est étayée par l’al. 107(2)e), selon lequel l’un des objectifs de la partie 3 de la Loi est qu’[TRADUCTION] « employeurs, travailleurs et autres personnes susceptibles d’influer sur la santé et la sécurité des travailleurs partagent cette obligation dans la mesure où ils ont le pouvoir et la capacité de le faire ». Les employeurs sont mentionnés en premier, alors que les propriétaires ne le sont pas expressément, ce qui fait ressortir le rôle prédominant des employeurs dans le régime législatif. Cette disposition se distingue d’autres dispositions qui font expressément mention des propriétaires (voir p. ex. le par. 123(2)).

[85] Qui plus est, l’al. 107(2)e) précise que la Loi n’impose des obligations aux personnes visées que « dans la mesure où [elles] ont le pouvoir et la capacité [de s’en acquitter] », ce qui s’accorde avec la manière dont les obligations sont attribuées à l’employeur et au propriétaire aux art. 115 et 119 de la Loi. Par conséquent, même si l’objet du par. 107(1) est énoncé en termes généraux — « favoris[er] la santé et la sécurité au travail et [. . .] protég[er] les travailleurs » —, il limite expressément la mesure dans laquelle (et les moyens avec lesquels) le législateur poursuit cet objectif. Et, bien sûr, les déclarations de

in s. 107(1)) “are not jurisdiction-conferring provisions” and “cannot serve to extend the powers of the subordinate body to spheres not granted by [the legislature] in jurisdiction-conferring provisions” (*Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489, at para. 22).

[86] The impugned regulation does not respect these silos of responsibility. Section 26.2(1) requires owners to assume responsibility for the manner in which activities are planned and conducted — a function that relates to the relationship between employers and workers and the micro-level decisions about how day-to-day activities at the workplace are carried out. This obligation is categorically different from the macro-level duties related to workplace conditions that are assigned to owners under s. 119. As a result, the Board imposed, by regulation, a type of obligation that the Act reserves to employers. In doing so, it contravened the clear structure of divided responsibility that the Act creates; it therefore exceeded its mandate and the scope of its delegated legislative powers under s. 225.

[87] Section 225(1) of the Act does authorize the Board to make regulations it considers necessary or advisable. But this grant of authority cannot be read as permitting the Board to undermine the statutory scheme established by the province’s elected representatives through legislation. Otherwise, there would be no functional limit on the Board’s ability to enact regulations, provided that each regulation is in some way connected to some abstract vision of occupational health and safety.

[88] Consider a slightly different case. Section 115(2)(d) of the Act makes employers responsible for providing and ensuring the use of protective equipment by workers. Could the Board, by regulation, impose that same overlapping responsibility on owners, despite the fact that the legislature clearly chose to assign that duty to employers and

principe (tel l’*énoncé* général figurant au par. 107(1)) « ne sont pas des dispositions attributives de compétence » et « ne peuvent donc pas servir à élargir les pouvoirs de [l’]organisme [subordonné] à des domaines non précisés par le législateur dans les dispositions attributives de compétence » (*Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l’ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168*, 2012 CSC 68, [2012] 3 R.C.S. 489, par. 22).

[86] La disposition réglementaire contestée ne respecte pas cette répartition des obligations. Le paragraphe 26.2(1) oblige le propriétaire à faire en sorte que les activités soient planifiées et exercées d’une certaine manière, une obligation qui se rattache au lien entre l’employeur et le travailleur, ainsi qu’aux décisions prises au niveau micro concernant le déroulement des activités au quotidien sur le lieu de travail. Cette obligation se distingue nettement des obligations au niveau macro quant à l’état du lieu de travail qui incombent au propriétaire suivant l’art. 119. La Commission a donc créé, par règlement, une obligation que la Loi ne réserve qu’aux employeurs. Ce faisant, elle a contrevenu à la structure claire de la division des obligations dans la Loi; elle a donc outrepassé son mandat et débordé le cadre du pouvoir qui lui est délégué à l’art. 225.

[87] Le paragraphe 225(1) de la Loi permet à la Commission d’adopter les règlements qu’elle juge nécessaires ou souhaitables, mais on ne saurait y voir l’autorisation de miner le régime législatif établi par les représentants élus de la province. Autrement, le pouvoir de réglementation de la Commission ne connaîtrait aucune limite fonctionnelle dans la mesure où chaque règlement est de quelque manière lié à une certaine notion abstraite de la santé et la sécurité au travail.

[88] Considérons un cas légèrement différent. L’alinéa 115(2)d) de la Loi oblige l’employeur à mettre du matériel de protection à la disposition de ses travailleurs et à veiller à ce qu’ils l’utilisent. La Commission pourrait-elle, par règlement, imposer la même obligation au propriétaire alors que le législateur a manifestement choisi de l’imposer à l’employeur et

*not* to owners? Under the majority’s reasons, it surely could — because, as the majority states, “the Legislature indicated it wanted the Board to enact whatever regulations it deemed necessary” (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 10). This illustrates the boundless nature of the majority’s interpretive approach, which would permit the Board to erode, or outright ignore, the careful and considered legislative scheme that the province enacted.

[89] I agree with the majority that s. 119 of the Act is not “a complete and exhaustive statement of owners’ duties” (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 17). But the question here is not whether the Board can impose additional duties on owners that are not specified or particularized in the statute — it clearly can. Rather, the question we are asked to answer is whether the Board may impose on owners an obligation *of this nature*. Contrary to what the majority states, at para. 17, it is not my position that a regulation must necessarily be “specifically tethered to s. 119” to be valid in all cases. My point is simply that a regulation enacted pursuant to the Act — whether or not it is expressly linked to the text of the obligations outlined in s. 119 — may not undermine the operation of the statute as a whole by assigning duties to owners that are clearly not contemplated by the Act, when read in light of its structure and the statement of purpose in s. 107(2)(e).

[90] Nor do I find the external contextual factors that the majority outlines to be persuasive — factors that, in any event, are not appropriate considerations when assessing the *vires* of subordinate legislation (see Justice Brown’s reasons, at paras. 117-20). The Board may well have enacted s. 26.2(1) in response to the government’s concern about the growing rate of workplace fatalities in the forestry sector (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 20). But this does not permit the Board to undermine the legislature’s statutory scheme for addressing workplace health and safety — particularly since the scheme, as I have described it, creates clear lines of authority and accountability for workplace safety issues.

*non* au propriétaire? Selon les juges majoritaires, elle le pourrait assurément car, disent-ils, « le législateur a exprimé la volonté que la Commission [adopte] tout règlement jugé nécessaire » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 10). Cet exemple démontre que la méthode d’interprétation préconisée par la majorité manque à ce point de délimitation qu’elle permettrait à la Commission de saper le régime législatif soigneusement conçu par la province ou d’en faire carrément abstraction.

[89] Je conviens avec les juges majoritaires que l’art. 119 de la Loi n’est pas « une énumération complète et exhaustive des obligations du propriétaire » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 17). Cependant, il ne s’agit pas en l’espèce de savoir si la Commission peut imposer au propriétaire d’autres obligations en sus de celles qui sont précisées dans la loi, car elle peut manifestement le faire. Nous sommes plutôt appelés à décider si la Commission peut assujettir le propriétaire à une obligation *de cette nature*. Contrairement à ce qu’affirment les juges majoritaires (au par. 17), je ne prétends pas que, dans tous les cas, un règlement doit forcément être « expressément reli[é] au texte précis de l’art. 119 » pour être valide. Je dis simplement qu’un règlement adopté en vertu de la Loi — qu’il soit expressément relié ou non au texte des obligations énoncées à l’art. 119 — ne saurait miner l’application de la loi dans son ensemble en rendant le propriétaire débiteur d’obligations que la Loi ne prévoit clairement pas lorsque celle-ci est interprétée à la lumière de sa structure et de l’objectif énoncé à l’al. 107(2)e).

[90] J’estime de plus que les facteurs contextuels externes dont font mention les juges majoritaires ne sont pas convaincants. De toute manière, il ne s’agit pas de considérations pertinentes pour décider de la validité d’une disposition issue de l’exercice du pouvoir délégué (voir motifs du juge Brown, par. 117-120). La Commission peut bien avoir adopté le par. 26.2(1) en raison de l’inquiétude exprimée par le gouvernement provincial face à l’augmentation du nombre de décès au travail dans le secteur forestier (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 20). Elle ne peut pas pour autant miner le régime législatif établi par le législateur pour assurer la santé et la sécurité au travail, d’autant plus que le régime, dont

In contrast, the impugned regulation would diffuse responsibility across multiple actors.

[91] Moreover, s. 26.2(1) is not a “natural extension” of an owner’s obligations under s. 119(a) (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 21). As discussed, providing and maintaining land or workplace premises is conceptually distinct from managing and supervising the activities undertaken by workers on those premises; and it invokes a different type of competency and authority.

[92] As a result, I would find that s. 26.2(1) is *ultra vires*, and I would allow the appeal on that basis.

### III. Application of an Administrative Penalty to West Fraser in Its Capacity as Owner

[93] Even assuming that the impugned regulation is *intra vires*, as the majority concludes, I would nevertheless allow the appeal on the basis that the Board erred in imposing an administrative penalty on West Fraser. West Fraser was charged with violating its obligations as an *owner* under s. 26.2(1) of the Regulation. Yet, it was subjected to an administrative penalty under s. 196(1) of the Act, which only authorizes the Board to impose such a penalty on an entity acting in the capacity of an *employer*. Since there is no nexus between the underlying violation (as an owner) and the imposition of an administrative penalty (applicable only to employers), the Board’s decision was patently unreasonable.

#### A. *Standard of Review*

[94] The *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45 (“ATA”), dictates the standard of review for the second question on appeal. Section 58 of the ATA provides, in relevant part:

58 (1) If the Act under which the application arises contains or incorporates a privative clause, relative

je fais état précédemment, établit clairement des pouvoirs et des responsabilités distincts en matière de sécurité au travail. Or, suivant la disposition réglementaire contestée, une même responsabilité rejaillit sur les différents acteurs.

[91] Par ailleurs, le par. 26.2(1) n’est pas un « prolongement naturel » des obligations du propriétaire prévues à l’al. 119a) (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 21). Rappelons que la mise à disposition et l’entretien du bien-fonds et des locaux dans le lieu de travail est conceptuellement distinct de la gestion et de la surveillance des activités exercées par les travailleurs à ces endroits et relève d’un type différent de compétence et de pouvoir.

[92] J’estime donc que le par. 26.2(1) est *ultra vires*, et j’accueillerais le pourvoi pour cette raison.

### III. Imposition d’une sanction administrative à West Fraser à titre de propriétaire

[93] À supposer même que la disposition réglementaire contestée soit *intra vires* comme le concluent les juges majoritaires, j’accueillerais quand même le pourvoi au motif que la Commission a eu tort d’imposer une sanction administrative à West Fraser. West Fraser a été accusée d’avoir violé ses obligations à titre de *propriétaire* aux termes du par. 26.2(1) du Règlement. Elle a cependant fait l’objet, suivant le par. 196(1) de la Loi, d’une sanction administrative qui ne peut être imposée qu’à une entité agissant à titre d’*employeur*. Puisqu’il n’existe aucun lien entre l’infraction sous-jacente (commise par un propriétaire) et l’imposition d’une sanction administrative (applicable seulement à un employeur), la décision de la Commission est manifestement déraisonnable.

#### A. *Norme de contrôle*

[94] L’*Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45 (« ATA ») prescrit, pour les besoins de la seconde question en litige, la norme de contrôle applicable. L’article 58 de l’ATA prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION]

58 (1) Lorsque la Loi sous le régime de laquelle la demande est présentée contient ou incorpore une

to the courts the tribunal must be considered to be an expert tribunal in relation to all matters over which it has exclusive jurisdiction.

(2) In a judicial review proceeding relating to expert tribunals under subsection (1)

(a) a finding of fact or law or an exercise of discretion by the tribunal in respect of a matter over which it has exclusive jurisdiction under a privative clause must not be interfered with unless it is patently unreasonable,

(b) questions about the application of common law rules of natural justice and procedural fairness must be decided having regard to whether, in all of the circumstances, the tribunal acted fairly, and

(c) for all matters other than those identified in paragraphs (a) and (b), the standard of review to be applied to the tribunal's decision is correctness.

[95] According to the majority, the appropriate standard of review is patent unreasonableness (Chief Justice McLachlin's reasons, at para. 29). Assuming that this is the applicable standard of review, I would allow the appeal on the basis that the decision of the Workers' Compensation Appeal Tribunal ("Tribunal") (2013 CanLII 79509) was patently unreasonable.

#### B. *Analysis*

[96] Section 196(1) of the Act, the administrative penalty provision, reads as follows:

**196** (1) The Board may, by order, impose on an employer an administrative penalty under this section if the Board is satisfied on a balance of probabilities that

(a) the employer has failed to take sufficient precautions for the prevention of work related injuries or illnesses,

[clause privative], le tribunal est considéré comme un tribunal spécialisé par une cour de justice pour toute matière dans laquelle il a compétence exclusive.

(2) Dans le cadre d'un contrôle judiciaire visant un tribunal spécialisé au sens du paragraphe (1),

a) une conclusion de fait ou de droit ou une mesure discrétionnaire du tribunal dans une matière qui relève de sa compétence exclusive par application d'une [clause privative] ne peut être modifiée que si elle est manifestement déraisonnable;

b) toute question touchant à l'application des règles de justice naturelle et d'équité procédurale en common law est tranchée en fonction du caractère équitable ou non des actes du tribunal au vu de l'ensemble des circonstances;

c) la norme de contrôle applicable à la décision du tribunal sur toute autre question que celles précisées aux paragraphes a) et b) est celle de la décision correcte.

[95] Selon les juges majoritaires, la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 29). À supposer qu'il s'agisse de la norme applicable, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi au motif que la décision du Workers' Compensation Appeal Tribunal (« Tribunal ») (2013 CanLII 79509) est manifestement déraisonnable.

#### B. *Analyse*

[96] Le paragraphe 196(1) de la Loi — la disposition relative aux sanctions administratives — est rédigé comme suit :

[TRADUCTION]

**196** (1) En vertu du présent article, la Commission peut infliger à un employeur une sanction administrative au moyen d'une ordonnance si elle est convaincue, selon la prépondérance des probabilités,

a) que l'employeur n'a pas pris des précautions suffisantes pour prévenir les lésions ou les maladies professionnelles,

(b) the employer has not complied with this Part, the regulations or an applicable order, or

(c) the employer's workplace or working conditions are not safe.

[97] On a plain reading of this provision, the Board may only impose an administrative penalty on “an employer”, not on an owner or any other entity. The wording also makes clear that the underlying violation must have occurred when the offender was acting in the capacity of an employer. This is what the statute means when it says that “the employer has failed to take sufficient precautions” and that “the employer has not complied with this Part, the regulations or an applicable order”. An employer fully complies with applicable law where it satisfies the obligations that are assigned to employers.

[98] The Tribunal read this provision to apply to an owner, so long as that owner is also an employer at the workplace — even if it satisfied all of the duties and obligations assigned to employers under the Act and the Regulation. This was erroneous for several reasons.

[99] First, the category of “employer” does not encompass “owner”. This is evident from the separate definitions of the two terms in s. 106 as well as the distinct responsibilities allocated to each entity in ss. 115 and 119. There is no mention whatsoever of any power to impose an administrative penalty on an owner or on an entity acting in the capacity of an owner — which is precisely what the Board did in this case.

[100] Second, the fact that s. 196(1) specifies that an administrative penalty may be imposed on an employer suggests, by negative implication, that a penalty may *not* be imposed on other categories of persons under the Act (see Sullivan, at § 8.92 (“When a provision specifically mentions one or more items but is silent with respect to other items that are comparable, it is presumed that the silence is deliberate and reflects an intention to exclude the items that are not mentioned.”)).

b) que l'employeur ne s'est pas conformé à la présente partie, au Règlement ou à une ordonnance applicable,

c) que le lieu de travail de l'employeur ou les conditions de travail ne sont pas sécuritaires.

[97] Suivant le texte clair de cette disposition, la Commission ne peut imposer une sanction administrative qu'à « un employeur », à l'exclusion d'un propriétaire ou d'une autre personne. Il ressort aussi de son libellé que l'infraction sous-jacente doit s'être produite pendant que le contrevenant agissait à titre d'employeur. C'est ce qu'il faut conclure des énoncés « l'employeur n'a pas pris des précautions suffisantes » et « l'employeur ne s'est pas conformé à la présente partie, au Règlement ou à une ordonnance applicable ». L'employeur se conforme en tous points à la loi applicable lorsqu'il s'acquitte des obligations qui lui sont dévolues.

[98] Pour le Tribunal, cette disposition s'applique au propriétaire qui est également employeur dans le lieu de travail, et ce, même s'il s'est acquitté de toutes ses obligations d'employeur suivant la Loi et le Règlement. Cela est erroné pour plusieurs raisons.

[99] Premièrement, le terme « employeur » n'englobe pas le « propriétaire », comme il appert des définitions distinctes de ces deux termes à l'art. 106, ainsi que des obligations distinctes dévolues à chacun d'eux et prévues respectivement aux art. 115 et 119. Nulle mention n'est faite de quelque pouvoir d'imposer, comme la Commission l'a fait en l'espèce, une sanction administrative à un propriétaire ou à une entité agissant à titre de propriétaire.

[100] Deuxièmement, le fait que le par. 196(1) précise que la Commission peut imposer une sanction administrative à un employeur indique, par inférence négative, qu'elle *ne peut pas* en imposer une aux autres personnes visées par la Loi (voir Sullivan, § 8.92 ([TRANSCRIPTION] « Lorsqu'une disposition fait expressément état d'un ou de plusieurs éléments, mais qu'elle demeure silencieuse sur d'autres qui sont comparables, on présume que son silence est délibéré et reflète son intention d'exclure les éléments qui ne sont pas mentionnés »)).

[101] Third, the Tribunal’s interpretation fails to give effect to the legislature’s specific choice of language in s. 196(1), which differs from the language used in other provisions in the Act. The legislature would have used broader language if it had intended to empower the Board to impose an administrative penalty on an owner (or, as in this case, an owner that is also an employer, but was only found to have breached its obligations as an owner). In other provisions, the legislature used the word “person” or “persons” where it intended to encompass multiple entities or entities acting simultaneously in multiple roles. (See, e.g., s. 111(2)(d), which states that one of the Board’s functions is “to ensure that persons concerned with the purposes of [Part 3] are provided with information and advice relating to its administration and to occupational health and safety”.) The most salient example is s. 217, the general penalties provision. Section 217 is analogous to s. 196(1) in so far as it authorizes the imposition of penalties and gives the Board an enforcement mechanism. Section 217 states that “a person is liable” to the specified penalties — not only “an employer”, which is the word used in s. 196(1). Likewise, s. 213(1) makes clear that “[a] person who contravenes a provision of this Part” commits an offence subject to the general penalties in s. 217. “[W]hen different terms are used in a single piece of legislation, they must be understood to have different meanings. If [the legislature] has chosen to use different terms, it must have done so intentionally” (*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at para. 81). The Tribunal’s interpretation disregards this choice of language and treats s. 196(1) as though it was written identically to ss. 213(1) and 217.

[102] Fourth, a fuller examination of s. 196 itself confirms that the use of the term “employer” was no accident, as none of its other subsections uses the term “person” or “owner” rather than “employer”. For example, the due diligence defence (s. 196(3)), the review procedure (s. 196(4)), and the payment procedure (s. 196(5)) all refer to “the employer” or

[101] Troisièmement, l’interprétation du Tribunal ne tient pas compte du libellé choisi par le législateur au par. 196(1), qui diffère de celui des autres dispositions de la Loi. Le législateur aurait employé un libellé plus général s’il avait voulu que la Commission puisse imposer une sanction administrative à un propriétaire (ou, comme en l’espèce, à un propriétaire qui est aussi employeur, mais dont l’inobservation vise seulement ses obligations à titre d’employeur). Dans d’autres dispositions, le législateur emploie le terme « personne » au singulier ou au pluriel afin d’englober des entités multiples ou des entités agissant simultanément à plusieurs titres. (Voir p. ex. l’al. 111(2)d), qui dispose que l’une des fonctions de la Commission est [TRADUCTION] « de faire en sorte que les personnes concernées par les objectifs de la [partie 3] obtiennent de l’information et des conseils sur l’administration de celle-ci et en matière de santé et de sécurité professionnelles ». L’exemple le plus frappant se trouve à l’art. 217, la disposition générale sur les sanctions. L’article 217 s’apparente au par. 196(1) en ce qu’il permet d’imposer des sanctions et confère à la Commission un pouvoir d’exécution. Suivant son libellé, « une personne est passible » des sanctions énumérées, et non seulement « un employeur » comme au par. 196(1). De même, le par. 213(1) précise qu’« une personne qui contrevient à une disposition de la présente partie » commet une infraction et encourt les sanctions générales prévues à l’art. 217. « [L]orsque des termes différents sont employés dans un même texte législatif, il faut considérer qu’ils ont un sens différent. Il faut tenir pour acquis que le législateur a délibérément choisi des termes différents dans le but d’indiquer un sens différent » (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 81). L’interprétation du Tribunal ne tient pas compte des termes choisis et considère le par. 196(1) comme si son libellé était identique à ceux du par. 213(1) et de l’art. 217.

[102] Quatrièmement, un examen plus approfondi de l’art. 196 confirme que le terme « employeur » n’y est pas employé fortuitement puisqu’il est repris dans chacune des autres dispositions au lieu des termes « personne » ou « propriétaire ». Par exemple, les dispositions relatives à la défense de diligence raisonnable (par. 196(3)), à la procédure de révision

“an employer”. The majority’s reasoning in this case effectively rewrites those provisions as well.

[103] Fifth, given that the Act sets out different silos of responsibility for owners and employers, as discussed above, at paras. 79-85, it is consistent with the statutory scheme as a whole for certain remedial measures — here, administrative penalties — to be reserved for breaches of certain types of obligations and not others.

[104] The fact that West Fraser is *an* employer in the province, or even at this workplace — although not the employer of the faller who died — does not advance the Tribunal’s position. West Fraser stood accused of breaching its obligations *as an owner* under s. 26.2(1) of the Regulation. There was no accusation whatsoever that West Fraser, as the *employer* of a supervisor who was temporarily present at the workplace, breached any duty it owed in that capacity. The Tribunal did not merely choose between a “narrow approach” and a “broad approach” to the statute (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 40). Rather, it adopted an unbounded interpretation — one that is “openly, clearly, evidently unreasonable” because it fails to establish any nexus between the underlying breach (of West Fraser’s obligations as an *owner* under s. 26.2(1)) and the applicability of the administrative penalty (to breaches of the Regulation or Act by an entity acting in the capacity of an *employer*, as described above). In order for an administrative penalty to be available, the underlying violation must have occurred when the entity was acting in its capacity as an employer. That was not the case here.

[105] The Tribunal’s reasoning would expose every owner to administrative penalties in the context of forestry operations. Consider the effect of its liability finding in tandem with its interpretation of s. 196(1). As to liability, the Tribunal faulted West

(par. 196(4)) et au mode de paiement (par. 196(5)) renvoient toutes à « l’employeur » ou à « un employeur ». Le raisonnement des juges majoritaires en l’espèce revient en fait à réécrire ces dispositions.

[103] Cinquièmement, comme je l’indique précédemment (aux par. 79 à 85), puisqu’elle crée des catégories distinctes d’obligations pour le propriétaire et pour l’employeur, la Loi se concilie avec le régime législatif dans sa globalité en ce qui a trait à certaines mesures réparatrices — en l’occurrence, la sanction administrative — qui ne s’appliquent qu’au manquement à certaines obligations, à l’exclusion du manquement aux autres.

[104] Le fait que West Fraser est *un* employeur dans la province, voire même dans le lieu de travail visé en l’espèce, bien qu’il n’ait pas été l’employeur de l’abatteur décédé, n’appuie pas la thèse du Tribunal. West Fraser s’est vu reprocher le manquement à ses obligations *à titre de propriétaire* sur le fondement du par. 26.2(1) du Règlement. Elle n’a pas été accusée en tant qu’*employeur* d’un surveillant qui se trouvait temporairement dans le lieu de travail, d’avoir manqué à une obligation qui lui incombait à ce titre. Le Tribunal n’a pas simplement choisi entre une « interprétation étroite » et une « interprétation large » de la Loi (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 40). Il a plutôt opté pour une interprétation non délimitée, une interprétation qui revêt un caractère manifestement déraisonnable « que l’on ne peut contester, qui est tout à fait éviden[t] » parce qu’elle n’établit aucun lien entre le manquement sous-jacent (aux obligations de West Fraser en tant que *propriétaire* suivant le par. 26.2(1)) et l’applicabilité de la sanction administrative (en cas d’infraction au Règlement ou à la Loi en tant qu’*employeur*, comme indiqué précédemment). Pour qu’une sanction administrative puisse être imposée, l’inobservation sous-jacente doit s’être produite pendant que l’entité agissait en tant qu’employeur. Ce n’est pas le cas en l’espèce.

[105] Le raisonnement du Tribunal veut que tout propriétaire s’expose à une sanction administrative dans le cadre de ses activités d’exploitation forestière. Examinons l’effet de sa conclusion sur la responsabilité à la lumière de son interprétation du

Fraser because its supervisor did not take reasonable steps to document potential risks at the second work location (Tribunal’s reasons, at para. 72). Thus, in order to comply with applicable law, a forestry operations owner must have an employee attend to the workplace. But, by doing so, the owner is necessarily exposed to administrative penalties because a supervisor’s presence makes it an “employer” under the Tribunal’s interpretation of s. 196(1). The result is that every owner of a forestry operation that complies with the law — not only West Fraser on the facts of this case — is potentially subject to administrative penalties. The breadth of this interpretation demonstrates that the Tribunal effectively rewrote s. 196(1), replacing the word “employer” with “person”. By doing so, it fundamentally recalibrated the carefully designed scheme of liability set forth in the Act, rendering the distinction between owners and employers — and the specific use of the term “employer” in s. 196(1) — largely meaningless.

[106] In my view, the preceding analysis is not simply a “plausible but narrow way” of reading s. 196(1) (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 37). It is the *only* way. The Tribunal’s conclusion is patently unreasonable because it fails to account for — indeed, it expressly defies — the clear and unambiguous language of s. 196(1). Where there is no doubt as to a statutory provision’s meaning, a tribunal’s disregard of that meaning renders its decision patently unreasonable. The case for patent unreasonableness is even stronger where, as here, the Tribunal’s clearly erroneous interpretation contradicts and undermines the broader statutory scheme.

[107] It is no answer to suggest that the Tribunal’s interpretation “will best further the statutory goal of promoting workplace health and safety and deterring future accidents” (Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 43). The legislature may have intended to pursue that purpose, but it did so through limited means — and those means are clearly evident in

par. 196(1). Quant à la responsabilité, le Tribunal a blâmé West Fraser parce que son surveillant n’avait pas pris de mesures raisonnables pour documenter les risques éventuels au deuxième lieu de travail (motifs du Tribunal, par. 72). Ainsi, pour se conformer au droit applicable, le propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière doit s’assurer de la présence d’un employé sur le lieu de travail. Or, ce faisant, il s’expose nécessairement à une sanction administrative, car la présence d’un surveillant fait de lui un « employeur » selon l’interprétation du par. 196(1) retenue par le Tribunal. Dès lors, tout propriétaire d’une entreprise d’exploitation forestière qui se conforme à la loi, et non seulement West Fraser dans la présente affaire, est passible d’une sanction administrative. La portée de cette interprétation démontre que le Tribunal réécrit effectivement le par. 196(1) et y remplace le mot « employeur » par le mot « personne ». Il modifie ainsi en profondeur le régime de responsabilité soigneusement conçu par le législateur, vidant essentiellement de leur sens la distinction entre le propriétaire et l’employeur et, en particulier, l’emploi du terme « employeur » au par. 196(1).

[106] À mon avis, l’analyse qui précède ne constitue pas seulement une « interprétation plausible, mais étroite » du par. 196(1) (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 37). C’est la *seule* interprétation possible. La conclusion du Tribunal est manifestement déraisonnable parce qu’elle ne tient pas compte — et va en fait expressément à l’encontre — du libellé clair et non équivoque du par. 196(1). La décision d’un tribunal administratif qui va à l’encontre du sens clair d’une disposition législative est manifestement déraisonnable. Le caractère manifestement déraisonnable d’une décision est encore plus évident lorsque, comme en l’espèce, l’interprétation clairement erronée du tribunal administratif contredit et mine le régime législatif général.

[107] Il ne suffit pas d’affirmer que l’interprétation du Tribunal est celle qui « permet le plus la réalisation de l’objectif de la loi de favoriser la santé et la sécurité au travail et de prévenir de futurs accidents » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 43). Le législateur a pu vouloir atteindre cet objectif, mais les moyens adoptés en ce sens — et qui ressortent

s. 196(1). To hold that any interpretation that the Tribunal views as advancing the goal of health and safety can survive patent unreasonableness scrutiny would render judicial review meaningless. Patent unreasonableness may be a highly deferential standard, but there are some interpretations of law that are so far beyond the pale that they cannot be permitted to stand.

[108] In fact, it is not even clear that the Tribunal's interpretation *does* best further the goal of occupational safety. Under the Tribunal's approach, West Fraser could have avoided an administrative penalty altogether by simply not having a supervisor present at that workplace. Surely that does not promote health and safety. Alternatively, the Board could have taken other forms of recourse against West Fraser under the Act rather than pursuing an administrative penalty. The majority considers neither of these possibilities. At a minimum, the suggestion that the Tribunal's interpretation best furthers the Act's purposes is an untested and uncertain proposition on its own terms. The mere fact that the Tribunal puts forward this justification cannot serve as a basis for blindly deferring to its interpretation of the statute.

[109] Finally, the majority suggests that there could be a different basis for imposing an administrative penalty on West Fraser than its breach of s. 26.2(1) of the Regulation. Such an approach totally ignores or disregards what happened in this case. The record is unambiguous: the *only* regulatory violations that the Board cited in support of its decision to impose an administrative penalty were violations of s. 26.2 — which, as I have described, outlines duties applicable to *owners*. Nor was there any independent finding that West Fraser failed to prevent workplace injuries or did not maintain a safe workplace, apart from its violation of s. 26.2(1). This is confirmed by the Tribunal's reasons, which focused on the fact of the violation in upholding the administrative penalty: "The violation by [West Fraser] of section 26.2(1) of the Regulation provides the basis

du par. 196(1) — sont limités. Conclure que toute interprétation qui, selon le Tribunal, promeut l'objectif de favoriser la santé et la sécurité au travail peut résister à un contrôle suivant la norme de la décision manifestement déraisonnable revient à vider de son sens la notion de contrôle judiciaire. L'application de la norme de la décision manifestement déraisonnable peut commander une grande déférence, mais certaines interprétations de la loi dépassent tellement les bornes qu'elles ne sauraient être maintenues.

[108] Et il n'est même pas certain que l'interprétation du Tribunal soit celle qui permet *effectivement* le plus la réalisation de l'objectif de sécurité au travail. Suivant cette interprétation, West Fraser aurait pu échapper à la sanction administrative en n'affectant tout simplement pas un surveillant au lieu de travail, ce qui, de toute évidence, n'aurait pas été de nature à favoriser la santé et la sécurité. En outre, la Commission aurait pu, en vertu de la loi, prendre à l'égard de West Fraser d'autres mesures que l'imposition d'une sanction administrative. Les juges majoritaires n'examinent aucune de ces possibilités. L'affirmation selon laquelle l'interprétation du Tribunal est celle qui permet le plus la réalisation des objectifs de la Loi est à tout le moins à la fois non vérifiée et incertaine. Le seul fait que le Tribunal avance cette justification ne saurait être suffisant pour qu'on défère aveuglément à son interprétation de la Loi.

[109] Enfin, les juges majoritaires laissent entendre que l'imposition d'une sanction administrative à West Fraser pourrait avoir un autre fondement que l'infraction au par. 26.2(1) du Règlement. C'est faire totalement abstraction de ce qui s'est produit dans la présente affaire. Les faits révélés par le dossier sont clairs : les *seules* infractions règlementaires invoquées par la Commission à l'appui de sa décision d'imposer une sanction administrative visent l'art. 26.2, lequel énonce des obligations qui, je le rappelle, ne sont imposées qu'au *propriétaire*. Il n'y a pas non plus de conclusion indépendante selon laquelle West Fraser a omis de prévenir les lésions professionnelles ou n'a pas assuré la sécurité du lieu de travail en plus de contrevenir au par. 26.2(1). Les motifs du Tribunal, qui s'attachent à la perpétration de l'infraction pour confirmer la sanction administrative, vont

for finding [West Fraser] failed to take sufficient precautions for the prevention of work related injuries” (para. 96 (emphasis added)).

[110] The majority’s efforts to tether the penalty to something other than West Fraser’s violations of its obligations as an owner disregard what the Tribunal actually said. A reviewing court is “not empower[ed] . . . to ignore the [Tribunal’s] reasons altogether and substitute its own” (*Delta Air Lines Inc. v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6, at para. 24, per McLachlin C.J.), even on a standard of patent unreasonableness. But that is precisely what has occurred here. West Fraser’s violations as an owner cannot be repackaged as violations by an employer where the Act provides no authority to impose an administrative penalty. As a result, the Tribunal’s decision to uphold the imposition of an administrative penalty was patently unreasonable.

#### IV. Conclusion

[111] In summary, I would find that s. 26.2(1) of the Regulation is *ultra vires* on the correctness standard of review, and I would allow the appeal for that reason. But even if this was not the case, it was patently unreasonable to impose an administrative penalty — applicable only to breaches committed when acting in the capacity of an employer — on the basis that West Fraser was found guilty of breaching its obligations as an owner under s. 26.2(1). I would therefore allow the appeal on this alternative basis as well.

The following are the reasons delivered by

[112] BROWN J. (dissenting) — While I agree with the Chief Justice that the Workers’ Compensation Board of British Columbia had the authority to adopt s. 26.2(1) of the *Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, I arrive at that conclusion via different reasoning.

dans le même sens [TRADUCTION] : « L’infraction de [West Fraser] au par. 26.2(1) du Règlement permet de conclure que [West Fraser] a omis de prendre des précautions suffisantes pour prévenir les lésions professionnelles » (par. 96 (je souligne)).

[110] Les efforts que déploient les juges majoritaires pour relier la sanction à autre chose que les manquements par West Fraser à ses obligations de propriétaire font fi de ce que dit vraiment le Tribunal. Une cour de révision n’est « [pas autorisée] à faire complètement abstraction des motifs [du Tribunal] et à y substituer les siens » (*Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, par. 24, la juge en chef McLachlin), même au regard de la norme de la décision manifestement déraisonnable. Or, c’est précisément ce qui se produit en l’occurrence. Les infractions reprochées à West Fraser à titre de propriétaire ne peuvent se muter en infractions à titre d’employeur lorsque la Loi ne confère pas le pouvoir d’imposer une sanction administrative. Partant, la décision du Tribunal de confirmer l’infliction d’une sanction administrative était manifestement déraisonnable.

#### IV. Conclusion

[111] En résumé, je suis d’avis d’invalider le par. 26.2(1) du Règlement par application de la norme de la décision correcte et d’accueillir en conséquence le pourvoi. À supposer même que la disposition ne soit pas invalide, il était manifestement déraisonnable d’imposer une sanction administrative — laquelle ne vise que les infractions commises à titre d’employeur — au motif que West Fraser a été reconnue coupable de manquements à ses obligations de propriétaire suivant le par. 26.2(1). J’accueillerais donc le pourvoi pour ce motif également.

Version française des motifs rendus par

[112] LE JUGE BROWN (dissident) — Bien que je partage l’opinion de la juge en chef selon laquelle la Workers’ Compensation Board de la Colombie-Britannique (« Commission ») avait le pouvoir d’adopter le par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97 (« Règlement »), j’arrive à cette conclusion au terme d’un raisonnement différent.

[113] The Chief Justice says, at para. 23, that “[i]t is true” that *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, stated that true questions of jurisdiction “are subject to review on a standard of correctness”. But with respect, that significantly downplays what this Court *actually* said in *Dunsmuir*, which was that “[a]dministrative bodies must . . . be correct in their determinations of true questions of jurisdiction or *vires*”: para. 59 (emphasis added). Further, it is no answer to West Fraser’s jurisdictional objection to say, as the Chief Justice also says, at para. 23, that “such [truly jurisdictional] cases will be rare”. This is a particularly inadequate response where, as here, the Chief Justice does not herself doubt the jurisdictional quality of the issue at bar. Indeed, the issue is elided altogether by the statement that “[w]e need not delve” into whether the Board’s authority in this case to adopt s. 26.2(1) is such a question, since “the question the [reviewing] court must answer is not one of *vires* in the traditional sense, but whether the regulation at issue represents a reasonable exercise of the delegated power”: para. 23.

[114] To that, I offer three points in response. First, the issue of the Board’s authority to adopt s. 26.2(1) is “an issue of *vires* relating to subordinate legislation”: *Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) v. Canada*, 2018 FCA 58, at para. 80. The question of whether a statutory delegate is authorized to enact subordinate legislation is therefore manifestly jurisdictional “in the traditional sense”, as this Court’s jurisprudence understands such questions. In other words, this issue does not go to the *reasonableness* of the Board’s decision to adopt s. 26.2(1), but rather to its *authority* to do so. This falls squarely within the class of questions described by this Court in *Dunsmuir*, at para. 59, as arising “where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter”.

[113] La juge en chef dit au par. 23 de ses motifs que la Cour affirme « certes », dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, qu’une véritable question de compétence [. . .] « fait l’objet d’un contrôle selon la norme de la décision correcte ». En tout respect, cependant, c’est minimiser considérablement ce que dit *effectivement* la Cour dans *Dunsmuir*, à savoir qu’« [u]n organisme administratif doit [. . .] statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence » (par. 59 (je souligne)). De plus, on ne saurait opposer à la contestation de West Fraser relative à la compétence ce que dit par ailleurs la juge en chef au par. 23, c’est-à-dire que « pareil cas [soulevant une véritable question de compétence] se présenter[a] rarement ». Une telle réponse est particulièrement inadéquate dans la mesure où la juge en chef ne dit pas elle-même douter du fait que la question soulevée en l’espèce en est une de compétence. Le débat est en fait complètement escamoté par l’affirmation selon laquelle le pourvoi « n’exige pas que nous approfondissions » le sujet, à savoir si, en l’espèce, le pouvoir de la Commission d’adopter le par. 26.2(1) soulève une question de cette nature, car « la question que la cour de révision doit trancher n’a pas trait à la compétence au sens traditionnel, mais au fait que le règlement en cause résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué » (par. 23).

[114] Je réponds à ces affirmations en formulant trois remarques. Premièrement, la question du pouvoir de la Commission d’adopter le par. 26.2(1) constitue [TRADUCTION] « une question de compétence liée à la législation déléguée » (*Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright) c. Canada*, 2018 CAF 58, par. 80). La question de savoir si un délégué légal est habilité à réglementer est donc manifestement une question de compétence « au sens traditionnel », *selon la manière dont la Cour conçoit cette question dans ses arrêts*. En d’autres termes, il ne s’agit pas de se prononcer sur le *caractère raisonnable* de la décision de la Commission d’adopter le par. 26.2(1), mais plutôt sur son *pouvoir* de le faire. La question fait clairement partie de celles qui, selon la Cour dans *Dunsmuir* (au par. 59), se posent lorsque « le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question ».

[115] Secondly, courts have almost always applied “the standard of correctness when deciding whether delegated legislation is *ultra vires*”: D. J. M. Brown and J. M. Evans, with the assistance of D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at pp. 15-58 to 15-59; see also *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485; *Noron Inc. v. City of Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.L.P.R. (5th) 1, at para. 11; *Gander (Town) v. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96, at para. 14; *1254582 Alberta Ltd. v. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58, at para. 12; *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, at para. 57; *Broers v. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219, at para. 29; *Algoma Central Corp. v. Canada*, 2009 FC 1287, 358 F.T.R. 236, at para. 66.

[116] This is confirmed by the Court’s own jurisprudence. In *Dunsmuir*, it referred approvingly to its earlier statement in *United Taxi Drivers’ Fellowship* where (as here) the issue was whether the City of Calgary was authorized under the relevant statute to enact subordinate or delegated legislation. In that case, bylaws limited the number of taxi plate licences. This was, the Court said, at para. 5, a question of jurisdiction which is always to be reviewed for correctness. This is because a central judicial function is to ensure that statutory delegates such as the Board act only within the bounds of authority granted to them by the legislature. This understood, the label matters little. Howsoever one characterizes this question — as one of jurisdiction, *vires* or even as a species of a question of law — the principle remains the same. Public power must always be authorized by law. It follows that no statutory delegate, in enacting subordinate legislation (that is, *in making law*), may ever exceed its authority. The rule of law can tolerate no departure from this principle: *Dunsmuir*, at para. 29.

[115] Deuxièmement, les cours de révision appliquent presque toujours [TRADUCTION] « la norme de la décision correcte pour décider de la validité de la législation déléguée » (D. J. M. Brown et J. M. Evans, assistés de D. Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 15-58 à 15-59; voir aussi *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Noron Inc. c. Ville de Dieppe*, 2017 NBCA 38, 66 M.L.P.R. (5th) 1, par. 11; *Gander (Town) c. Trimart Investments Ltd.*, 2015 NLCA 32, 368 Nfld. & P.E.I.R. 96, par. 14; *1254582 Alberta Ltd. c. Edmonton (City)*, 2009 ABCA 4, 448 A.R. 58, par. 12; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada.*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, par. 57; *Broers c. Real Estate Council of Alberta*, 2010 ABQB 497, 489 A.R. 219, par. 29; *Algoma Central Corp. c. Canada*, 2009 CF 1287, par. 66 (CanLII)).

[116] La jurisprudence de la Cour le confirme. Dans *Dunsmuir*, la Cour cite en l’approuvant une conclusion tirée dans *United Taxi Drivers’ Fellowship*, où (comme en l’espèce) la question en litige était de savoir si la loi en cause autorisait la ville de Calgary à adopter une disposition réglementaire en vertu d’un pouvoir subordonné ou délégué. Dans ce cas, la disposition réglementaire limitait le nombre de plaques de taxi. Selon la Cour (au par. 5), la question soulevée en était une de compétence, ce qui appelait toujours l’application de la norme de la décision correcte. Il en est ainsi parce qu’une des principales fonctions d’une cour de justice est de faire en sorte qu’un délégué comme la Commission ne puisse agir que dans les limites du pouvoir que lui confère le législateur. Une fois le principe posé, l’étiquette importe peu. Quelle que soit la façon dont on qualifie la question (une question de compétence, une question de validité, voire une sorte de question de droit), le principe demeure le même. L’exercice du pouvoir public doit toujours être autorisé par la loi. Dès lors, nul délégué ne peut, dans l’exercice de son pouvoir de législation subordonnée (c’est-à-dire, lorsqu’il *légifère*), outrepasser le pouvoir qui lui est conféré. La primauté du droit ne saurait tolérer aucune entorse à ce principe (*Dunsmuir*, par. 29).

[117] Thirdly, I respectfully disagree with the Chief Justice’s framing of the issue before the Court as being whether the Board’s adoption of s. 26.2(1) represents a reasonable exercise of its delegated power under the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492. While the judicial role properly and necessarily includes seeing that statutory delegates operate within the bounds of their grant of authority, the overall “reasonableness” of *how* a statutory delegate has chosen to exercise its lawful authority is *not* the proper subject of judicial attention. In short, while the Board’s *authority* to regulate is (and must be) reviewable, the Board’s chosen *means* of regulation are — subject to what I say below about *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5 — a matter for the Board, and not for this or any other court.

[118] The Chief Justice’s reasons on this point go well beyond this Court’s judgment in *Catalyst* by effectively recognizing a new generalized basis for judicial review of *the regulatory means chosen* by statutory delegates acting within the bounds of their grant of legal authority. By way of explanation, unreasonableness, as a ground recognized in *Catalyst* for invalidating an action by a statutory delegate, operates narrowly (and only once *vires* has been established). As this Court explained in *Catalyst*, at paras. 21 and 24, the sorts of measures which, in the context of municipal bylaws, would be illegitimate for municipal councillors to take are those which are unreasonable in the sense described by Lord Russell C.J. in *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.):

But unreasonable in what sense? If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes; if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say, “Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and *ultra vires*.” [pp. 99-100]

[117] Troisièmement, je suis malheureusement en désaccord avec la juge en chef quant à la manière dont elle formule la question en litige : l’adoption du par. 26.2(1) par la Commission résulte-t-elle d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué par la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492? Bien qu’il incombe légitimement et nécessairement à l’autorité judiciaire de veiller à ce que les délégués agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés, ce n’est *pas* sur le « caractère raisonnable » global de la *manière* dont le délégué choisit d’exercer son pouvoir légitime que la cour de révision doit diriger son attention. En bref, même si le *pouvoir* de la Commission d’adopter des règlements peut (et doit) être susceptible de contrôle, les *moyens* que choisit la Commission pour régler sont, sous réserve de ce que j’affirme plus loin au sujet de l’arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, du ressort de la Commission, non de la Cour ou de quelque autre juridiction.

[118] Les motifs de la juge en chef sur ce point vont bien au-delà de ce que dit la Cour dans *Catalyst* en ce qu’ils reconnaissent un nouveau fondement universel au contrôle judiciaire d’une *mesure réglementaire choisie* par un délégué dans les limites de son pouvoir légal. Précisons que le caractère déraisonnable, en tant que motif reconnu dans *Catalyst* pour invalider l’acte d’un délégué, s’applique de manière restreinte (et seulement lorsque la validité est établie). Comme l’explique la Cour dans *Catalyst*, par. 21 et 24, les mesures qui, dans le cas de règlements municipaux, seraient prises illégalement par un conseil municipal correspondent à celles qui sont déraisonnables au sens que précise le juge en chef lord Russell dans *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.) :

[TRADUCTION] Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d’application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d’être injustifiables aux yeux d’hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n’a jamais eu l’intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*. » [p. 99-100]

Unreasonableness, in the sense affirmed in *Catalyst*, therefore concerns factors or considerations which have long been understood as illegitimate in the context of municipal governance (e.g. *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299), and not factors which might lead a reviewing court to think a measure “unreasonable” in the sense of being merely unnecessary or inadvisable in light of the goals of a particular enabling statute.

[119] The point merits restating: the issue before us is not directed to whether the regulation “represents a reasonable exercise of the delegated power”: Chief Justice McLachlin’s reasons, at para. 23. Rather, the issue is whether the Board *is authorized to adopt* the Regulation at issue. I note that the parties in the present appeal and the courts below all viewed the s. 26.2(1) issue as a matter of jurisdiction or *vires*.

[120] It follows that I also reject the Chief Justice’s sidestepping of the jurisdictional inquiry in favour of a review of various contextual factors which are said to support reasonableness review: Chief Justice McLachlin’s reasons, at paras. 19-21. If the Board’s adoption of s. 26.2(1) presents a jurisdictional question — which the Chief Justice does not deny — such contextual factors are irrelevant.

[121] I agree, however, with the Chief Justice that s. 225 of the Act, which empowers the Board to make regulations it “considers necessary or advisable in relation to occupational health and safety and occupational environment” is sufficiently broad to support the conclusion that the Board’s adoption of s. 26.2(1) of the Regulation is *intra vires*.

[122] On the question of the penalty, I agree with my colleague Côté J. that the Board’s decision to impose a penalty upon West Fraser under s. 196(1) of the Act for a breach of s. 26.2(1) of the Regulation was patently unreasonable, and I endorse her reasons offered in support.

Le caractère déraisonnable, au sens précisé dans *Catalyst*, tient donc à des éléments ou à des considérations qui sont depuis longtemps tenus pour illégitimes dans le contexte de l’administration municipale (p. ex. *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299), et non à des éléments susceptibles d’amener la cour de révision à tenir une mesure pour « déraisonnable » simplement parce qu’elle n’est pas nécessaire ou souhaitable au vu des objectifs d’une loi habilitante en particulier.

[119] Il vaut la peine de répéter que la question dont nous sommes saisis n’est pas de savoir si le règlement en cause « résulte ou non d’un exercice raisonnable du pouvoir délégué » (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 23), mais bien si la Commission *a le pouvoir d’adopter* ce règlement. Je signale que pour les parties au pourvoi et les juridictions inférieures, la question que soulève le par. 26.2(1) en est une de compétence ou de validité.

[120] Je ne suis donc pas non plus d’accord avec la juge en chef lorsqu’elle met à l’écart l’examen de la compétence au profit de la prise en compte de divers facteurs contextuels censés appuyer un contrôle selon la norme de la décision raisonnable (motifs de la juge en chef McLachlin, par. 19-21). Si l’adoption du par. 26.2(1) par la Commission soulève une question de compétence — ce que ne nie pas la juge en chef —, de tels facteurs contextuels ne sont pas pertinents.

[121] Cependant, je conviens avec elle que le libellé de l’art. 225 de la Loi, qui confère à la Commission le pouvoir de prendre les règlements qu’elle « juge nécessaires ou souhaitables relativement à la santé et à la sécurité au travail et à l’environnement de travail », est suffisamment large pour étayer la conclusion selon laquelle l’adoption du par. 26.2(1) du Règlement est *intra vires*.

[122] En ce qui concerne la sanction, je conviens avec ma collègue la juge Côté que la décision de la Commission d’en infliger une à West Fraser en application du par. 196(1) de la Loi pour une infraction au par. 26.2(1) du Règlement est manifestement déraisonnable, et je souscris à ses motifs sur ce point.

[123] I add this. The foregoing reasons are driven, as I say, at para. 114, by the understanding of questions of jurisdiction as stated in this Court’s jurisprudence, particularly in *Dunsmuir*. While the category and definition of jurisdictional questions in *Dunsmuir* have occasionally been doubted (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 42) or marginalized as “narrow”, “exceptional” and “rare” (*Alberta Teachers*, at para. 39; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 26; and *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3, at para. 42), the framework in *Dunsmuir*, as a matter of *stare decisis*, continues to govern the treatment of such questions.

[124] This is not to say that all is well. I accept that, in many cases, the distinction between matters of statutory interpretation which implicate truly jurisdictional questions and those going solely to a statutory delegate’s application of its enabling statute will be, at best, elusive. More generally, while binary standards of review are suitable for appellate review under *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, more flexibility — that is, something focussing more closely on intensity of review, rather than binary categories — might better account for the unavoidably varying contextual considerations that arise in judicial review of administrative decisions. Such contextual considerations could include the breadth of discretion contained in the statutory grant, the nature of the decision, the nature of the decision maker, and the stakes for the affected parties. (See, e.g., *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, [2015] 1 W.L.R. 1591, at para. 107, per Lord Sumption.) Such an approach, which other jurisdictions have applied, has also found favour in some Canadian appellate courts: *Canada (Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006, at paras. 90-92; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, at para. 22. I see nothing in this general principle — that the framework for deciding

[123] J’ajoute ce qui suit. Les motifs qui précèdent prennent appui, comme je le dis au par. 114, sur la manière dont la Cour conçoit la question de compétence au vu de ses arrêts, en particulier l’arrêt *Dunsmuir*. Même si on a parfois exprimé des doutes concernant la catégorie et la définition de la question de compétence dans *Dunsmuir* (*Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 42) ou minimisé l’importance de cette question en affirmant qu’elle avait une « portée étroite » ou qu’elle « se présent[ait] rarement » (*Alberta Teachers*, par. 39; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 26; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3, par. 42), le cadre établi dans *Dunsmuir* continue de s’appliquer à son égard en raison de la règle du *stare decisis*.

[124] Je ne dis pas pour autant que tout est parfait. Je reconnais que, dans bien des cas, la distinction entre une affaire qui soulève une véritable question de compétence et celle qui fait seulement intervenir l’application de la loi habilitante par le déléguataire sera au mieux insaisissable. De manière plus générale, même si suivant l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, une approche binaire de la norme de contrôle applicable convient en appel, une démarche plus souple, qui s’attache au degré d’intensité du contrôle requis plutôt qu’à l’appartenance de la question à l’une des deux catégories, pourrait mieux s’adapter aux considérations contextuelles qui varient inévitablement d’une décision administrative à l’autre. Au nombre de ces considérations contextuelles mentionnons l’étendue du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi habilitante, la nature de la décision, celle du décideur et les enjeux pour les intéressés (voir p. ex. *Pham c. Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19, [2015] 1 W.L.R. 1591, par. 107, lord Sumption). Appliquée dans d’autres ressorts, une telle démarche compte également des adeptes au sein de cours d’appel du pays (*Canada (Transports, Infrastructure et Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006, par. 90-92; *Mills c. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, par. 22). À mon

the standard of review should allow for sufficient flexibility to reflect the varied nature of administrative bodies, the questions before them, their decisions, their expertise and their mandates — that is inconsistent with the dual constitutional functions performed by judicial review: upholding the rule of law, and maintaining legislative supremacy (*Dunsmuir*, at paras. 27 and 30).

[125] I would allow the appeal.

The following are the reasons delivered by

[126] ROWE J. (dissenting) — Judicial review of delegated authority is fundamental to upholding the rule of law. As Chief Justice McLachlin described it in *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 10: “It is a fundamental principle of the rule of law that state power must be exercised in accordance with the law. The corollary of this constitutionally protected principle is that superior courts may be called upon to review whether particular exercises of state power fall outside the law.”

[127] One instance in which such review occurs relates to the validity of a regulation. This has two steps. The first relates to jurisdiction “in the narrow sense of whether or not the [board] had the authority to make the inquiry” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 59). The second is a substantive inquiry into the exercise of the grant of authority: “. . . the substance of [the regulations] must conform to the rationale of the statutory regime set up by the legislature” (*Catalyst*, at para. 25). Both steps involve interpretation of the authorizing statute, the first focusing more on the grant of regulation-making authority, the second having regard more generally to the scheme and objects of the statute.

[128] Without referring to the two steps I have noted above, in effect the Chief Justice addresses the first in paras. 10-11 and the second in paras. 12-22. With the foregoing comment, I concur with her

avis, ce principe général, à savoir que le cadre pré-sidant à la détermination de la norme de contrôle devrait être suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des organismes administratifs, des questions dont ils sont saisis, de leurs décisions, de leur expertise et de leurs mandats, n’a rien d’inconciliable avec la double fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire, à savoir maintenir la primauté du droit et assurer la suprématie législative (*Dunsmuir*, par. 27 et 30).

[125] Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi.

Version française des motifs rendus par

[126] LE JUGE ROWE (dissident) — Le contrôle judiciaire de l’exercice du pouvoir délégué est fondamental à la primauté du droit. Comme le dit la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 10 : « La primauté du droit pose comme principe fondamental que le pouvoir de l’État doit être exercé en conformité avec la loi. Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les cours supérieures peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l’État est conforme à la loi ou non. »

[127] Pareil contrôle a notamment lieu lorsqu’il s’agit de décider si une disposition réglementaire est valide ou non. L’examen comporte alors deux étapes. La première s’intéresse à la compétence « au sens strict de la faculté [de l’organisme] de connaître de la question » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 59). La seconde s’intéresse à la teneur de la disposition et vise l’exercice du pouvoir conféré : « . . . la teneur [du règlement] doit être conforme à la raison d’être du régime mis sur pied par la législature » (*Catalyst*, par. 25). Les deux étapes supposent l’interprétation de la loi habilitante, la première s’attachant surtout à l’octroi du pouvoir de réglementer, la seconde s’intéressant plus généralement au régime de la loi et à son objet.

[128] Sans s’y référer expressément, la juge en chef se penche sur la première étape aux par. 10-11 de ses motifs, puis sur la seconde aux par. 12-22. Compte tenu des remarques qui précèdent, je

analysis that s. 26.2(1) of the *Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, is *intra vires*.

[129] I would add a further comment. In para. 9, the Chief Justice quotes D. J. Mullan to the effect that reasonableness review recognizes “the reality that, in many instances, those working day to day in the implementation of frequently complex administrative schemes have or will develop a considerable degree of expertise or field sensitivity to the imperatives and nuances of the legislative regime” (“Establishing the Standard of Review: The Struggle for Complexity?” (2004), 17 *C.J.A.L.P.* 59, at p. 93; *Dunsmuir*, at para. 49). This is an over-generalization that obscures rather than enlightens. I would agree that “working day to day” with an administrative scheme can build “expertise” and “field sensitivity” to policy issues and to the weighing of factors to be taken into account in making discretionary decisions. But how does “working day to day” give greater insight into statutory interpretation, including the scope of jurisdiction, which is a matter of legal analysis? The answer is that it does not. This is one of the myths of expertise that now exist in administrative law (*Garneau Community League v. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1, at para. 94).

[130] Concerning the monetary penalty, I agree with my colleague Côté J. that the decision of the Workers’ Compensation Appeal Tribunal (2013 CanLII 79509) was patently unreasonable and runs directly contrary to the clear wording of s. 196(1) of the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492. Accordingly, I concur with paras. 94-110 of her reasons. I would therefore allow the appeal on that basis.

*Appeal dismissed with costs to the Workers’ Compensation Board of British Columbia, CÔTÉ, BROWN and ROWE JJ. dissenting.*

souscrit à sa conclusion selon laquelle le par. 26.2(1) de l’*Occupational Health and Safety Regulation*, B.C. Reg. 296/97, est *intra vires*.

[129] Je me permets cependant quelques remarques supplémentaires. Au paragraphe 9 de ses motifs, la juge en chef cite à l’appui de sa thèse D. J. Mullan, selon lequel l’application de la norme de la raisonnable [TRADUCTION] « reconnaît que, dans beaucoup de cas, les personnes qui se consacrent quotidiennement à l’application de régimes administratifs souvent complexes possèdent ou acquièrent une grande connaissance ou sensibilité [fine] à l’égard des impératifs et des subtilités de ces régimes » (« Establishing the Standard of Review : The Struggle for Complexity? » (2004), 17 *R.C.D.A.P.* 59, p. 93; *Dunsmuir*, par. 49). Il s’agit d’une généralisation excessive qui embrouille davantage la question qu’elle ne la clarifie. Certes, « [appliquer] quotidiennement » un régime administratif permet d’acquiescer une « connaissance » et une « sensibilité [fine] » à l’égard des questions de principe qui se posent et de la mise en balance d’éléments à considérer lorsqu’il s’agit de rendre une décision discrétionnaire. Mais en quoi « appliquer quotidiennement » une loi rend-il plus apte à interpréter celle-ci, notamment pour déterminer l’étendue de la compétence, ce qui relève de l’analyse juridique? En fait, ce n’est pas le cas. C’est l’une des idées reçues sur l’expertise qui ont actuellement cours en droit administratif (*Garneau Community League c. Edmonton (City)*, 2017 ABCA 374, 60 Alta. L.R. (6th) 1, par. 94).

[130] En ce qui concerne la peine pécuniaire, je conviens avec ma collègue la juge Côté que la décision du Workers’ Compensation Appeal Tribunal (2013 CanLII 79509) est manifestement déraisonnable et va directement à l’encontre du texte clair du par. 196(1) de la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492. Je souscris donc aux par. 94-110 de ses motifs. Par conséquent, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi pour ce motif.

*Pourvoi rejeté avec dépens en faveur de la Workers’ Compensation Board of British Columbia, les juges CÔTÉ, BROWN et ROWE sont dissidents.*

*Solicitors for the appellant: Harris & Company, Vancouver.*

*Solicitor for the respondent the Workers' Compensation Appeal Tribunal: Workers' Compensation Appeal Tribunal, Richmond.*

*Solicitor for the respondent the Workers' Compensation Board of British Columbia: Workers' Compensation Board of British Columbia, Richmond.*

*Solicitor for the intervener the Workers' Compensation Board of Alberta: Workers' Compensation Board of Alberta, Edmonton.*

*Procureurs de l'appelante : Harris & Company, Vancouver.*

*Procureur de l'intimé Workers' Compensation Appeal Tribunal : Workers' Compensation Appeal Tribunal, Richmond.*

*Procureur de l'intimée Workers' Compensation Board of British Columbia : Workers' Compensation Board of British Columbia, Richmond.*

*Procureur de l'intervenante Workers' Compensation Board of Alberta : Workers' Compensation Board of Alberta, Edmonton.*