

Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

Department of Human Resources and Social Development Canada and Commission de la santé et de la sécurité du travail *Respondents*

and

Rock Bruyère and Attorney General of British Columbia *Interveners*

INDEXED AS: QUEBEC (ATTORNEY GENERAL) v. CANADA (HUMAN RESOURCES AND SOCIAL DEVELOPMENT)

2011 SCC 60

File No.: 33511.

2011: February 15; 2011: December 8.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Federal paramountcy — Employment insurance — Recovery mechanism — Provincial statute providing that income replacement benefits received by injured worker exempt from seizure — Federal statute authorizing Employment Insurance Commission to issue requirement to pay in order to recover overpayments — Whether provincial provision constitutionally inoperative in relation to garnishment provided for in federal statute — Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, s. 126(4) — Act respecting industrial accidents and occupational diseases, R.S.Q., c. A-3.001, s. 144.

Crown law — Prerogatives — Immunity — Whether Employment Insurance Commission, as agent of Crown, protected by common law immunity, with result that s. 144 of Act respecting industrial accidents and occupational diseases inapplicable to federal Crown — Whether it is appropriate to consider doctrine of paramountcy

Procureur général du Québec *Appellant*

c.

Ministère des Ressources humaines et Développement social Canada et Commission de la santé et de la sécurité du travail *Intimés*

et

Rock Bruyère et procureur général de la Colombie-Britannique *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. CANADA (RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL)

2011 CSC 60

N° du greffe : 33511.

2011 : 15 février; 2011 : 8 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Prépondérance fédérale — Assurance-emploi — Mesure de recouvrement — Disposition législative provinciale déclarant insaisissables les prestations de remplacement du revenu d'un accidenté du travail — Disposition législative fédérale permettant à la Commission de l'assurance-emploi de faire une demande péremptoire de paiement pour recouvrer des sommes payées en trop — La disposition provinciale est-elle constitutionnellement inopérante à l'égard de la saisie-arrêt prévue à la disposition fédérale? — Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 126(4) — Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A-3.001, art. 144.

Droit de la Couronne — Prerogatives — Immunité — À titre de mandataire de la Couronne, la Commission de l'assurance-emploi bénéficie-t-elle d'une immunité reconnue par la common law qui rend l'art. 144 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles inapplicable à la Couronne fédérale? — Convient-il

before determining whether Crown immunity applies — Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17.

Following an industrial accident, B received income replacement benefits from the Quebec Commission de la santé et de la sécurité du travail (“CSST”). From November 2006 to August 2007, the CSST complied with a requirement to pay that the Canada Employment Insurance Commission (“Commission”) had issued under s. 126(4) of the *Employment Insurance Act* (“EIA”) in order to recover employment insurance benefits B had received from the Commission but to which he was not entitled. B challenged the lawfulness of the remittance of the income replacement benefits on the ground that they were unseizable by virtue of s. 144 of the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases* (“AIAOD”). The Superior Court found that the CSST had acted improperly, and ordered it to reimburse B. The Court of Appeal allowed the appeal and, finding that there was a conflict between the provincial and federal statutory provisions, declared s. 144 AIAOD to be inoperative in relation to requirements to pay issued under s. 126(4) EIA.

Held: The appeal should be dismissed.

The courts are not required to apply systematically the Crown immunity rule set out in s. 17 of the *Interpretation Act*. Where a case can be decided without recourse to this rule, the court should generally give preference to the other grounds raised by the parties. In the instant case, since it is possible to apply the paramountcy doctrine, that doctrine should be considered first.

Section 126(4) EIA is a permissive provision, and s. 144 AIAOD is a prohibitive provision. Compliance with one is not defiance of the other, so there is no operational conflict. There is, however, a conflict of purposes. In this regard, to determine whether a restriction imposed by a government at one level is compatible with an authorization granted by one at another level, it is necessary to consider the two provisions in their broader legislative context in order to identify the purpose being pursued by each of the legislatures. Parliament has, in enacting s. 126(4) EIA, chosen to give the Commission a freestanding positive right to require a third party to pay to the Receiver General any amount the third party owes a person who is liable to make a payment under the EIA, on account of that person’s liability. The purpose of this measure is to ensure the integrity of the

d’examiner la doctrine de la prépondérance avant de déterminer si la Couronne peut invoquer une immunité? — Loi d’interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 17.

À la suite d’un accident du travail, B reçoit des prestations de remplacement du revenu de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (« CSST »). De novembre 2006 à août 2007, la CSST obtempère à une demande péremptoire de paiement présentée par la Commission de l’assurance-emploi du Canada (« Commission ») en application du par. 126(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi* (« LAE ») pour recouvrer des prestations d’assurance-emploi versées par la Commission à B alors que celui-ci n’y avait pas droit. B conteste la légalité de la remise des prestations de remplacement du revenu, au motif que ces prestations sont insaisissables en vertu de l’art. 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (« LATMP »). La Cour supérieure déclare que la CSST a agi sans droit et lui ordonne de rembourser B. La Cour d’appel accueille l’appel et, concluant à l’existence d’un conflit entre la disposition législative provinciale et la disposition législative fédérale, elle déclare l’art. 144 LATMP inopérant à l’égard des demandes péremptoires de paiement présentées en vertu du par. 126(4) LAE.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les tribunaux ne sont pas tenus de recourir de façon systématique à la règle de l’immunité de la Couronne inscrite à l’art. 17 de la *Loi d’interprétation*. Lorsque le litige peut être résolu sans avoir recours à cette règle, les tribunaux devraient généralement privilégier les autres moyens soulevés par les parties. En l’espèce, la doctrine de la prépondérance fédérale est susceptible d’application et devrait donc être examinée en premier lieu.

Le paragraphe 126(4) LAE est une disposition permissive alors que l’art. 144 LATMP est une disposition prohibitive. L’observance de l’une n’entraîne pas l’inobservance de l’autre et il ne s’agit donc pas d’un conflit d’application. Il y a cependant une incompatibilité d’objectifs. À cet égard, la détermination de la compatibilité d’une restriction imposée par un ordre de gouvernement avec une faculté créée par un autre ordre requiert d’examiner les deux dispositions dans leur contexte législatif plus global afin de dégager le but poursuivi par chacun des législateurs. Au paragraphe 126(4) LAE, le Parlement a choisi de conférer à la Commission un droit positif et autonome, qui lui permet de requérir d’un tiers qu’il verse au receveur général toute somme que ce tiers doit à une personne qui est pour sa part tenue d’effectuer un versement en

employment insurance system by making it possible to recover amounts owed, including benefit overpayments, in a simple and summary fashion, without regard for the provincial rules respecting exemption from seizure. This purpose would be frustrated if the Commission were to comply with the provincial provision creating an exemption from seizure. The Attorney General of Quebec has failed to show that Parliament intended to require the Commission, in issuing a requirement to pay, to comply with the provincial provision exempting income replacement benefits from seizure. The conflict between the two provisions is not merely apparent, but is indeed real. The provincial provision is therefore inoperative owing to a conflict of legislative purposes.

Cases Cited

Considered: *Clarke v. Clarke*, [1990] 2 S.C.R. 795; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; **referred to:** *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551; *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Canada (Attorney General) v. Bourassa (Trustee of)*, 2002 ABCA 205, 6 Alta. L.R. (4th) 223.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting industrial accidents and occupational diseases, R.S.Q., c. A-3.001, s. 144.
Constitution Act, 1867, s. 91(2A).
Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, ss. 38(2), 42(1), (2), 43, 45, 46, 65, 126(1) to (4).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1.1, 448.
Income Tax Act, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.), s. 225(1), (5).
Interpretation Act, R.S.B.C. 1996, c. 238, s. 14(1).
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, ss. 8.1, 17.
Interpretation Act, R.S.P.E.I. 1988, c. I-8, s. 14.

application de la *LAE*, pour imputation sur le versement en cause. L'objectif de cette mesure est d'assurer l'intégrité du régime d'assurance-emploi en permettant de recouvrer simplement et sommairement, sans égard aux règles provinciales relatives à l'insaisissabilité, des sommes dues notamment à la suite de prestations versées en trop. La réalisation de cet objectif serait contre-carrée si la disposition provinciale sur l'insaisissabilité était respectée. Le procureur général du Québec n'est pas parvenu à démontrer que le Parlement entendait assujettir la Commission à l'obligation de se conformer à la disposition provinciale prévoyant l'insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu lorsqu'elle a recours à la demande péremptoire de paiement. Le conflit entre les deux dispositions n'est pas simplement apparent, il est bien réel. La disposition provinciale est donc inopérante en raison d'un conflit d'objectifs législatifs.

Jurisprudence

Arrêts examinés : *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; **arrêts mentionnés :** *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Canada (Attorney General) c. Bourassa (Trustee of)*, 2002 ABCA 205, 6 Alta. L.R. (4th) 223.

Lois et règlements cités

Interpretation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 238, art. 14(1).
Interpretation Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. I-8, art. 14.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2A).
Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 8.1, 17.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), art. 225(1), (5).
Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 38(2), 42(1), (2), 43, 45, 46, 65, 126(1) à (4).
Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A-3.001, art. 144.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1.1, 448.

Authors Cited

- Côté, Pierre-André, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2010, release 1).
- Hogg, Peter W., and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.
- Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2009.
- McNairn, Colin H. H. *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1977.
- Saunders, Brian J., Donald J. Rennie and Graham Garton. *Federal Courts Practice 2011*. Toronto: Carswell, 2010.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Pelletier, Dalphond and Morissette J.J.A.), 2009 QCCA 2246, [2010] R.J.Q. 1, [2010] R.J.D.T. 1, [2009] J.Q. n^o 14313 (QL), 2009 CarswellQue 11956, setting aside a decision of Bédard J., 2008 QCCS 1465, [2008] J.Q. n^o 3011 (QL), 2008 CarswellQue 3026. Appeal dismissed.

Alain Gingras and Benoît Boucher, for the appellant.

Bernard Letarte and Pierre Salois, for the respondent the Department of Human Resources and Social Development Canada.

No one appeared for the respondent Commission de la santé et de la sécurité du travail.

No one appeared for the intervener Rock Bruyère.

Tyna Mason, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

English version of the judgment of the Court delivered by

[1] DESCHAMPS J. — This appeal raises the issue of the interplay between a provincial statutory provision according to which provincial income replacement benefits received by an injured worker are exempt from seizure and a federal

Doctrine citée

- Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal : Thémis, 2009.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007 (updated 2010, release 1).
- Hogg, Peter W., and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 2000.
- Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2009.
- McNairn, Colin H. H. *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1977.
- Saunders, Brian J., Donald J. Rennie and Graham Garton. *Federal Courts Practice 2011*. Toronto : Carswell, 2010.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Pelletier, Dalphond et Morissette), 2009 QCCA 2246, [2010] R.J.Q. 1, [2010] R.J.D.T. 1, [2009] J.Q. n^o 14313 (QL), 2009 CarswellQue 11956, qui a infirmé une décision du juge Bédard, 2008 QCCS 1465, [2008] J.Q. n^o 3011 (QL), 2008 CarswellQue 3026. Pourvoi rejeté.

Alain Gingras et Benoît Boucher, pour l'appellant.

Bernard Letarte et Pierre Salois, pour l'intimé le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada.

Personne n'a comparu pour l'intimée la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Personne n'a comparu pour l'intervenant Rock Bruyère.

Tyna Mason, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Le jugement de la Cour a été rendu par

[1] LA JUGE DESCHAMPS — Le présent pourvoi soulève la question de l'interaction entre une disposition législative provinciale déclarant insaisissables les prestations provinciales de remplacement du revenu d'un accidenté du travail et une disposition

statutory provision that authorizes the issuance by the Canada Employment Insurance Commission (“Commission”) of a requirement to pay. For the reasons that follow, it is my opinion that the two provisions are in conflict and that the doctrine of federal paramountcy applies.

[2] The facts are not in dispute. Following an industrial accident, Rock Bruyère received income replacement benefits from the Commission de la santé et de la sécurité du travail (“CSST”). From November 1, 2006, to August 24, 2007, the CSST complied with a requirement to pay that the Commission had issued under s. 126(4) of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 (“EIA”), in order to recover employment insurance benefits Mr. Bruyère had received from the Commission but to which he was not entitled. Mr. Bruyère challenged the lawfulness of the remittance of the income replacement benefits on the ground that they were unseizable by virtue of s. 144 of the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001 (“AIAOD”).

I. Judicial History

[3] Bédard J. of the Superior Court ruled in Mr. Bruyère’s favour (2008 QCCS 1465 (CanLII) (*sub nom. Bruyère v. CSST*)). He found that the CSST had acted improperly. In his opinion, the determination of whether property is seizable falls within the exclusive jurisdiction of the provinces over property and civil rights. According to Bédard J., the federal paramountcy doctrine cannot apply in such a case. A federal provision will be paramount only where there is concurrent jurisdiction or an unoccupied field. He pointed out that s. 144 AIAOD is of public order and expressed the opinion that the CSST may not depart from it even if the federal Crown has a statutory right of seizure.

[4] The Quebec Court of Appeal (Pelletier, Dalfond and Morissette J.J.A. (2009 QCCA 2246, [2010] R.J.Q. 1)) set aside the Superior Court’s judgment, holding that there is a conflict between s. 144 AIAOD and s. 126(4) EIA. In its view, the

législative fédérale permettant à la Commission de l’assurance-emploi du Canada (« Commission ») de faire une demande péremptoire de paiement. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis qu’il y a conflit entre les deux dispositions et que la doctrine de la prépondérance des lois fédérales s’applique.

[2] Les faits ne sont pas contestés. À la suite d’un accident du travail, M. Rock Bruyère reçoit des prestations de remplacement du revenu de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (« CSST »). Du 1^{er} novembre 2006 au 24 août 2007, la CSST obtempère à une demande péremptoire de paiement présentée par la Commission en application du par. 126(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (« LAE »), pour recouvrer des prestations d’assurance-emploi versées par la Commission à M. Bruyère alors que celui-ci n’y avait pas droit. Ce dernier conteste la légalité de la remise des prestations de remplacement du revenu, au motif que ces prestations sont insaisissables en vertu de l’art. 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001 (« LATMP »).

I. Historique judiciaire

[3] Le juge Bédard de la Cour supérieure rend jugement en faveur de M. Bruyère (2008 QCCS 1465 (CanLII) (*sub nom. Bruyère c. CSST*)). Il déclare que la CSST a agi sans droit. Selon lui, la détermination du caractère saisissable d’un bien relève de la compétence exclusive des provinces sur la propriété et les droits civils. Selon le juge Bédard, la doctrine de la prépondérance fédérale ne peut s’appliquer dans un tel cas. Une disposition fédérale ne l’emporte que lorsqu’il est question de compétence mixte ou de champ inoccupé. Il souligne que l’art. 144 LATMP est d’ordre public et estime que la CSST ne peut y déroger, même dans l’hypothèse où la Couronne fédérale dispose d’un droit de saisie prévu par la loi.

[4] La Cour d’appel du Québec (les juges Pelletier, Dalfond et Morissette (2009 QCCA 2246, [2010] R.J.Q. 1)) infirme le jugement de la Cour supérieure. Elle conclut à l’existence d’un conflit entre l’art. 144 LATMP et le par. 126(4) LAE. La LAE

EIA confers on the Commission a right that is incompatible with the prohibition against seizure provided for in the *AIAOD*. The Court of Appeal also pointed out that it was open to Parliament to subject the federal enforcement measure to other federal social provisions and to provincial provisions creating exemptions from seizure, and that Parliament had done so in other contexts. Since Parliament did not intend to so limit the scope of s. 126(4) *EIA*, there is a conflict of intentions. For these reasons, the Court of Appeal declared s. 144 *AIAOD* to be inoperative in relation to requirements to pay issued under s. 126(4) *EIA*.

[5] The Attorney General of Quebec, who appeared in the Court of Appeal as an intervener, is appealing to this Court.

II. Constitutional Questions

[6] On June 29, 2010, the Chief Justice stated these two constitutional questions:

1. Is s. 144 of the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001, constitutionally inapplicable to a garnishment under s. 126(4) of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23?
2. Is s. 144 of the *Act respecting industrial accidents and occupational diseases*, R.S.Q., c. A-3.001, constitutionally inoperative in relation to a garnishment under s. 126(4) of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23?

III. Positions of the Parties

[7] The Attorney General of Quebec does not dispute that it was open to Parliament to enact s. 126(4) *EIA* pursuant to the federal unemployment insurance power (s. 91(2A) of the *Constitution Act, 1867*). But he submits that the doctrine of inter-jurisdictional immunity does not apply, because s. 126(4) *EIA* does not fall within the core of the federal unemployment insurance power and because, in any event, the application of s. 144 *AIAOD* does not impair the core of the federal power. Moreover, in his view, the federal Crown's immunity would not entitle it to effect a seizure that is not authorized by s. 144 *AIAOD*. The Attorney General of Quebec

confère à la Commission un droit qui est incompatible avec la prohibition contre les saisies prévue par la *LATMP*. La Cour d'appel signale aussi que le Parlement a la possibilité d'assujettir la mesure d'exécution fédérale à d'autres dispositions sociales fédérales et à des dispositions provinciales d'insaisissabilité, et qu'il s'est prévalu de cette possibilité dans d'autres contextes. Comme le Parlement n'a pas voulu restreindre la portée du par. 126(4) *LAE*, il y a conflit d'intention. Pour ces motifs, la Cour d'appel déclare l'art. 144 *LATMP* inopérant à l'égard des demandes péremptoires de paiement présentées en vertu du par. 126(4) *LAE*.

[5] Le procureur général du Québec, qui a comparu à titre d'intervenant devant la Cour d'appel, interjette appel devant notre Cour.

II. Questions constitutionnelles

[6] Le 29 juin 2010, la Juge en chef a formulé les deux questions constitutionnelles suivantes :

1. L'article 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001, est-il constitutionnellement inapplicable à l'égard d'une saisie-arrêt prévue au par. 126(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23?
2. L'article 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001, est-il constitutionnellement inopérant à l'égard d'une saisie-arrêt prévue au par. 126(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23?

III. Thèses des parties

[7] Le procureur général du Québec ne conteste pas que le par. 126(4) *LAE* pouvait être adopté par le Parlement en se fondant sur sa compétence en matière d'assurance-chômage (art. 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Il soutient cependant que la doctrine de la protection des compétences exclusives (doctrine de l'exclusivité des compétences) ne s'applique pas, puisque le par. 126(4) *LAE* ne fait pas partie du contenu essentiel de la compétence fédérale sur l'assurance-chômage et que, de toute façon, l'application de l'art. 144 *LATMP* n'entrave pas le contenu essentiel de la compétence fédérale. De plus, à son avis, l'immunité dont jouit

further argues that the federal and provincial provisions in issue are not incompatible, because it cannot be said that Parliament intended to exclude the application of the provincial measure.

[8] The Department of Human Resources and Social Development Canada (“Department”) submits that the Commission, as an agent of the Crown, is protected by a common law immunity as a result of which s. 144 *AIAOD* is inapplicable to the federal Crown. The Department does not rely on the constitutional doctrine of interjurisdictional immunity, but instead argues that, even if the provision in question were applicable despite the Crown’s immunity, it would be inoperative by reason of the doctrine of federal paramountcy.

IV. Analysis

[9] The only issues are whether the provincial provision is applicable and whether it is operative. The Attorney General of Quebec submits that the doctrine of interjurisdictional immunity does not apply in the instant case, but there is no need to address this question because the Department is not relying on that doctrine.

A. *Analytical Framework*

[10] The Department’s position that the CSST must comply with the requirement to pay is supported by two arguments. The Department suggests, in accordance with the principle that the Court should not rule on constitutional arguments unless it is necessary to do so, that the issue of the common law immunity should be considered before that of paramountcy.

[11] At first glance, the Department’s suggestion would appear to be based on the order in which the Court has often dealt with the issues now before it: *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97,

la Couronne fédérale ne permettrait pas à cette dernière de pratiquer une saisie qui ne serait pas autorisée par l’art. 144 *LATMP*. Par ailleurs, le procureur général du Québec plaide que les dispositions fédérale et provinciale en cause ne sont pas incompatibles, parce qu’on ne saurait prêter au Parlement l’intention d’exclure l’application de la mesure provinciale.

[8] Pour sa part, le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada (« Ministère ») avance que, à titre de mandataire de la Couronne, la Commission bénéficie d’une immunité reconnue par la common law qui rend l’art. 144 *LATMP* inapplicable à la Couronne fédérale. Le Ministère n’invoque pas la doctrine constitutionnelle de la protection des compétences exclusives. Il soutient plutôt que, même si la disposition était applicable en dépit de l’immunité dont jouit la Couronne, elle serait inopérante en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale.

IV. Analyse

[9] Seules l’applicabilité de la disposition provinciale et son opérabilité sont en litige. Le procureur général du Québec a soutenu que la doctrine de la protection des compétences exclusives ne s’appliquait pas en l’espèce, mais il n’y a pas lieu de traiter de cette question car le Ministère ne s’appuie pas sur cette doctrine.

A. *Grille d’analyse*

[10] Le Ministère avance deux arguments au soutien de l’obligation de la CSST de se conformer à la demande péremptoire de paiement. Le Ministère suggère d’étudier la question de l’immunité reconnue par la common law avant celle de la prépondérance, suivant le principe que la Cour ne se prononce pas sur les moyens constitutionnels lorsqu’il n’est pas nécessaire de le faire.

[11] À première vue, la proposition du Ministère paraît être fondée sur l’ordre dans lequel la Cour a souvent abordé les questions de droit qui sont en litige : *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d’enquête sur la tragédie de la mine Westray)*,

at para. 9. If a statute is invalid, there is no point in enquiring into its applicability. And if a provincial provision is not applicable, there can be no question of a conflict with a federal provision that engages the doctrine of federal paramountcy. It is therefore logical to consider first whether a contested provision is valid, then whether it is applicable and, finally, whether it is operative. Thus, it would be appropriate to begin by considering the scope of Crown immunity, since it is a common law rule and since it relates to the applicability of the provision, before turning to the doctrine of federal paramountcy, which relates to the operability of the provision. This does not amount to a rule, however. Indeed, in *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, a majority of the Court held that arguments based on the paramountcy doctrine should be considered first, except where there are precedents that justify having recourse to the doctrine of interjurisdictional immunity to resolve the issue and that support a finding that the provision is inapplicable. This hierarchy was established as a matter of judicial policy (paras. 77-78).

[12] In my view, several reasons support considering the paramountcy doctrine before determining whether Crown immunity applies. First, the privilege of Crown immunity has been eroded somewhat. A more modern approach to the role of governments is reflected in numerous legislative amendments, in insolvency matters for example (see the historical discussion in *Century Services Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 60, [2010] 3 S.C.R. 379). Two provinces, British Columbia and Prince Edward Island, have passed legislation to reverse the common law presumption that statutes are not binding on the Crown (*Interpretation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 238, s. 14(1); *Interpretation Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. I-8, s. 14).

[13] Second, the exceptions to the Crown immunity rule are now so numerous that the current law

[1995] 2 R.C.S. 97, par. 9. Si une loi est invalide, il n'y a pas lieu de s'interroger sur son applicabilité. De même, si une disposition provinciale n'est pas applicable, elle ne peut entrer en conflit avec une disposition fédérale et ainsi à entraîner l'application de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales. Il est donc logique d'étudier d'abord la validité d'une disposition en litige, puis son applicabilité et, enfin, son opérabilité. Ainsi, il conviendrait d'examiner en premier la portée de la règle de l'immunité de la Couronne, puisqu'elle relève de la common law et concerne l'applicabilité de la disposition — avant de se pencher sur la doctrine de la prépondérance fédérale qui s'intéresse au caractère opérant de la disposition. Il ne s'agit cependant pas d'une règle. D'ailleurs, dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, une majorité des juges de la Cour a estimé que, sauf dans les cas où des décisions antérieures préconisent l'application de la doctrine de la protection des compétences exclusives à la question en litige et permettent de conclure à l'inapplicabilité de la disposition, les arguments fondés sur la doctrine de la prépondérance devaient être étudiés en premier lieu. Des motifs de politique judiciaire ont prévalu pour établir cette hiérarchie (par. 77-78).

[12] Plusieurs raisons m'incitent à dire qu'il convient d'examiner la doctrine de la prépondérance avant de se demander si la Couronne peut invoquer une immunité. D'une part, on observe un certain effritement du privilège que constitue l'immunité de la Couronne. En effet, de nombreuses modifications législatives vont dans le sens d'une approche plus moderne à l'égard du rôle de l'État — c'est le cas notamment en matière d'insolvabilité (voir l'historique relaté dans *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379). Deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard, ont légiféré pour renverser la présomption d'inopposabilité des lois à la Couronne prévue par la common law (*Interpretation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 238, par. 14(1); *Interpretation Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. I-8, art. 14).

[13] De plus, les exceptions à la règle de l'immunité de la Couronne sont maintenant si nombreuses

in this field is considered to be exceedingly complex. It is said that most of the techniques used to ensure that statutes apply to the Crown are uncertain in scope and unpredictable in their application. The immunity is considered to be broader than is necessary for governments to function properly (P. W. Hogg and P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3rd ed. 2000), at pp. 327 and 329).

[14] Finally, as is true of the doctrine of inter-jurisdictional immunity, the immunity rule has tended to benefit the federal Crown asymmetrically: *Alberta Government Telephones v. Canada* (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*), [1989] 2 S.C.R. 225, at pp. 271-75; see also C. H. H. McNairn, *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada* (1977), at p. 42.

[15] Nearly 30 years ago, in *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551, Dickson J. (as he then was), aware of the difficulties inherent in the application of Crown immunity, wrote the following:

The conceptual rationale underlying the doctrine of Crown immunity is obscure. . . . Why that presumption [of Crown immunity] should be made is not clear. It seems to conflict with basic notions of equality before the law. The more active government becomes in activities that had once been considered the preserve of private persons, the less easy it is to understand why the Crown need be, or ought to be, in a position different from the subject. This Court is not, however, entitled to question the basic concept of Crown immunity, for Parliament has unequivocally adopted the premise that the Crown is *prima facie* immune. [p. 558]

(See also the reforms suggested by Hogg and Monahan in *Liability of the Crown*, at pp. 326-30, and P. W. Hogg in *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 1, at pp. 10-14 to 10-23, as well as the comments of McNairn, at pp. 21-22, and those of P. Issalys and D. Lemieux, *L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives* (3rd ed. 2009), at pp. 1396-97.)

que l'état actuel de ce domaine du droit est qualifié d'excessivement complexe. La majorité des techniques utilisées pour faire en sorte que les lois s'appliquent à la Couronne sont vues comme ayant une portée incertaine et une application imprévisible. L'immunité est considérée comme plus généreuse que ce qui est nécessaire pour le bon fonctionnement de l'État (P. W. Hogg et P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3^e éd. 2000), p. 327 et 329).

[14] Enfin, tout comme pour la doctrine de la protection des compétences exclusives, la règle de l'immunité a eu tendance à bénéficier de façon asymétrique à la Couronne fédérale : *Alberta Government Telephones c. Canada* (*Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*), [1989] 2 R.C.S. 225, p. 271-275; voir aussi C. H. H. McNairn, *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada* (1977), p. 42.

[15] Conscient des difficultés inhérentes à l'application de l'immunité de la Couronne, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) écrivait ceci il y a près de 30 ans, dans *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551 :

La raison d'être conceptuelle de la doctrine de l'immunité de l'État est obscure. [. . .] On ne peut dire avec certitude pourquoi il faut retenir cette présomption [d'immunité étatique]. Il semble y avoir une contradiction avec les notions fondamentales de l'égalité devant la loi. Plus le gouvernement intervient dans les activités que l'on considérait autrefois réservées au secteur privé, plus il est difficile de comprendre pourquoi l'État doit être ou devrait être dans une situation différente de celle des citoyens. Cependant, il n'appartient pas à cette Cour de mettre en question le concept fondamental de l'immunité de l'État, puisque le Parlement a adopté d'une manière non équivoque le principe que l'État jouit à première vue de l'immunité. [p. 558]

(Voir aussi les réformes suggérées par Hogg et Monahan dans *Liability of the Crown*, p. 326-330, et P. W. Hogg dans *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 1, p. 10-14 à 10-23, ainsi que les commentaires de McNairn, p. 21-22, et ceux de P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (3^e éd. 2009), p. 1396-1397.)

[16] Although the courts cannot change the Crown immunity rule given that it is set out in s. 17 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, this does not mean that they are required to apply it systematically. Where a case can be decided without recourse to Crown immunity, the court should generally give preference to the other grounds raised by the parties. This is one such case, since it is possible to apply the paramountcy doctrine.

B. *Doctrine of Federal Paramountcy*

[17] In *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536, at para. 64, the Chief Justice stated that the doctrine of federal paramountcy is applicable to two forms of conflict:

The first is operational conflict between federal and provincial laws, where one enactment says “yes” and the other says “no”, such that “compliance with one is defiance of the other”: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191, *per* Dickson J. In *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, at p. 155, La Forest J. identified a second branch of paramountcy, in which dual compliance is possible, but the provincial law is incompatible with the purpose of federal legislation: see also *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 72; [*British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86], at para. 84. Federal paramountcy may thus arise from either the impossibility of dual compliance or the frustration of a federal purpose: [*Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188], at para. 14.

[18] In the case at bar, the Court of Appeal concluded that there is a conflict of intentions between the two provisions in issue (para. 7). But the Attorney General of Quebec challenges this conclusion on the ground that Parliament’s intention could not have been to block the application

[16] Si, du fait que la règle de l’immunité de la Couronne est inscrite à l’art. 17 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, les tribunaux ne peuvent la modifier, ils ne sont pas tenus pour autant d’y recourir de façon systématique. Lorsque le litige peut être résolu sans avoir recours à l’immunité de la Couronne, les tribunaux devraient généralement privilégier les autres moyens soulevés par les parties. Nous sommes en présence d’un tel cas en l’espèce : la doctrine de la prépondérance est susceptible d’application.

B. *La doctrine de la prépondérance des lois fédérales*

[17] Dans l’arrêt *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 64, la Juge en chef précise que deux formes de conflit peuvent donner ouverture à l’application de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales :

La première est le conflit d’application entre une loi fédérale et une loi provinciale, où une loi dit « oui » et l’autre dit « non », de sorte que « l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, le juge Dickson. Dans *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 155, le juge La Forest a relevé, pour le critère de la prépondérance, un deuxième volet selon lequel il est possible de se conformer aux deux textes même si la loi provinciale est incompatible avec l’objet de la loi fédérale : voir aussi *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 72; [*Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86], par. 84. La règle de la prépondérance fédérale peut donc s’appliquer s’il est impossible de se conformer aux deux textes ou si la réalisation de l’objet d’une loi fédérale est entravée : [*Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188], par. 14.

[18] En l’espèce, la Cour d’appel a estimé qu’il existait un conflit d’intention entre les deux dispositions litigieuses (par. 7). Le procureur général du Québec conteste cependant cette conclusion, au motif que l’intention du Parlement ne pouvait être d’empêcher l’application des lois provinciales

of provincial statutes that provide for exemptions from seizure. He emphasizes that such statutes are generally designed to protect a minimum level of resources. In his opinion, because Parliament has not clearly expressed an intention to exclude the application of provincial law, that law — s. 144 *AIAOD* in this case — applies by virtue of s. 8.1 of the *Interpretation Act*.

[19] Before I consider the Attorney General of Quebec's argument in greater detail, it will be helpful to reproduce the two provisions in issue:

An Act respecting industrial accidents and occupational diseases

144. Indemnities paid under this Act are unassignable, unseizable and nontaxable except the income replacement indemnity, up to 50% of which is seizable for alimentary debts.

At the request of the Minister of Employment and Social Solidarity, the Commission shall deduct from indemnities payable to a person under this Act the amount repayable under section 90 of the Individual and Family Assistance Act (chapter A-13.1.1). The Commission shall remit the amount thus deducted to the Minister of Employment and Social Solidarity.

It shall also, at the request of the Régie des rentes du Québec, deduct from the income replacement indemnity payable to a person under this Act, the amounts of disability pension or retirement pension paid to that person under the Act respecting the Québec Pension Plan (chapter R-9) which may be recovered under that Act. It shall pay the amounts so deducted to the Board.

Employment Insurance Act

126. (1) An amount or part of an amount payable under Part I, II or VII.1 that has not been paid may be certified by the Commission

(a) without delay, if in the opinion of the Commission the person liable to pay the amount is attempting to avoid payment; and

(b) in any other case, on the expiration of 30 days after the default.

(2) On production to the Federal Court, the resulting certificate shall be registered in the Court and when

en matière d'insaisissabilité. Il souligne que ces lois visent généralement à protéger des ressources minimales. Puisque le Parlement n'a pas exprimé clairement son intention d'en exclure l'application, le droit provincial, en l'occurrence l'art. 144 *LATMP*, s'appliquerait en conformité avec l'art. 8.1 de la *Loi d'interprétation*.

[19] Avant d'aborder plus en détail l'argument du procureur général du Québec, il est utile de reproduire le texte des deux dispositions en cause :

Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

144. Les indemnités versées en vertu de la présente loi sont incessibles, insaisissables et non imposables, sauf l'indemnité de remplacement du revenu qui est saisissable, jusqu'à concurrence de 50%, pour le paiement d'une dette alimentaire.

La Commission doit toutefois, sur demande du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, déduire des indemnités payables à une personne en vertu de la présente loi le montant remboursable en vertu de l'article 90 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1). La Commission remet le montant ainsi déduit au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Elle doit également, sur demande de la Régie des rentes du Québec, déduire de l'indemnité de remplacement du revenu payable à une personne en vertu de la présente loi, les montants de rente d'invalidité ou de la rente de retraite qui ont été versés à cette personne en vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9) et qui sont recouvrables en vertu de cette loi. Elle remet les montants ainsi déduits à la Régie.

Loi sur l'assurance-emploi

126. (1) Une somme ou fraction de somme à payer en application de la partie I, II ou VII.1 et qui n'a pas été payée peut être certifiée par la Commission :

a) immédiatement, lorsque la Commission est d'avis que la personne qui doit payer cette somme tente d'éluder le paiement de cotisations;

b) sinon, trente jours francs après le défaut de paiement.

(2) Le certificat en cause est enregistré à la Cour fédérale sur production à celle-ci et il a dès lors la

registered has the same force and effect, and all proceedings may be taken, as if the certificate were a judgment obtained in the Court for a debt of the amount specified in the certificate plus interest to the day of payment as provided for in this Act.

(3) All reasonable costs and charges attendant on the registration of the certificate are recoverable in like manner as if they had been certified and the certificate had been registered under this section.

(4) If the Commission has knowledge or suspects that a person is or is about to become indebted or liable to make a payment to a person liable to make a payment under Part I, II or VII.1 or under subsection (7), it may, by a notice served personally or sent by a confirmed delivery service, require the first person to pay the money otherwise payable to the second person in whole or in part to the Receiver General on account of the second person's liability.

même force et le même effet et il permet d'intenter les mêmes procédures que s'il s'agissait d'un jugement obtenu devant ce tribunal pour une dette du montant qui y est spécifié majoré des intérêts prévus par la présente loi jusqu'à la date du paiement.

(3) Tous les frais et dépens raisonnables afférents à l'enregistrement du certificat sont recouvrables de la même manière que s'ils avaient été constatés par certificat enregistré en vertu du présent article.

(4) Lorsque la Commission sait ou soupçonne qu'une personne doit ou va bientôt devoir payer une dette ou verser une somme à une autre personne tenue d'effectuer un versement en application de la partie I, II ou VII.1 ou au titre du paragraphe (7), elle peut, par un avis signifié à personne ou expédié par service de messagerie, exiger qu'elle verse au receveur général, pour imputation sur le versement en cause, tout ou partie des fonds qui devraient autrement être payés à cette autre personne.

[20] As can be seen from the provisions themselves, the federal provision is permissive, and the provincial provision is prohibitive. Compliance with one is not defiance of the other (*Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at p. 191). It would be possible to comply with the more restrictive provision, the provincial one, by limiting the scope of the less restrictive provision, the federal one. There is not, therefore, an operational conflict. As a result, what must be determined in the case at bar is whether there is a conflict of purposes. In some cases, it can be seen from the legislative context that a permissive or restrictive provision of a federal statute has a purpose that is compatible with the purpose of the provincial legislation, but in others, the opposite is true. To determine whether the legislative purposes of the provisions are in conflict, it must be asked whether Parliament's purpose is compatible with that of the provincial legislature. To guide this analysis, it will be helpful to review certain of this Court's decisions.

[21] The Attorney General of Quebec urges the Court to draw an analogy with the facts of *Clarke v. Clarke*, [1990] 2 S.C.R. 795. Three other cases are also relevant to the determination of whether

[20] À la lecture du texte des dispositions en cause, on constate que la disposition fédérale est permissive alors que la disposition provinciale est prohibitive. L'observance de l'une n'entraîne pas l'inobservance de l'autre (*Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191). On pourrait se conformer à la disposition la plus restrictive, soit la disposition provinciale — en restreignant la portée de la disposition moins restrictive, soit la disposition fédérale. Il ne s'agit donc pas d'un conflit d'application. Par conséquent, la question qui se pose en l'espèce est de savoir s'il y a une incompatibilité d'objet. Dans certains cas, l'examen du contexte législatif révèle qu'une disposition permissive ou restrictive prévue dans une loi fédérale poursuit un objectif compatible avec la législation provinciale, alors que parfois c'est l'inverse. Pour déterminer s'il y a un conflit d'objectifs législatifs, il faut se demander si le but poursuivi par le Parlement est compatible avec celui du législateur provincial. L'examen de quelques arrêts de la Cour est utile pour guider l'analyse.

[21] Le procureur général du Québec invite la Cour à établir une analogie avec les faits de l'arrêt *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795. Trois autres arrêts sont également pertinents pour décider de la

a permissive federal provision is compatible with a restriction imposed by a provincial provision: *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241; and *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113.

[22] In *Clarke*, the Court found that the prohibition against attaching federal pension benefits that was provided for in the *Canadian Forces Superannuation Act*, R.S.C. 1970, c. C-9, was not inconsistent with the inclusion of those benefits in the property subject to division between spouses under the *Matrimonial Property Act*, S.N.S. 1980, c. 9. The Court reached this conclusion because, in particular, the purpose of the statute that prohibited attachment was to protect not only Canadian Forces retirees but also their spouses. In addition, the protection from attachment was subject to the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 100, which included an exception for the enforcement of an order made to ensure the payment of financial support to a spouse. The two provisions in issue were held to be consistent, because the fact that the *Canadian Forces Superannuation Act* was subject to the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act* showed that Parliament's intention was to ensure that "the financial needs of a recipient's family were not adversely affected by" the exemption from attachment (p. 832). *Clarke* shows that to determine whether a restriction imposed by a government at one level is compatible with an authorization granted by one at another level, it is necessary to consider the two provisions in their broader legislative context in order to identify the purpose being pursued by each of the legislatures. A federal provision that appears to be prohibitive may, upon consideration of its legislative purpose, prove to be compatible with a permissive provincial provision.

[23] In *Rothmans, Benson & Hedges*, a federal provision authorized exclusions, within certain limits, from a general prohibition on the promotion of tobacco products. A provincial provision imposed additional restrictions. The issue was

compatibilité d'une disposition fédérale permissive avec une restriction imposée par une disposition provinciale : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; et *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113.

[22] Dans l'arrêt *Clarke*, la Cour a conclu que la prohibition de saisir les prestations fédérales de pension établie par la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*, S.R.C. 1970, ch. C-9, n'était pas incompatible avec l'inclusion de ces prestations dans les biens assujettis au partage entre conjoints prévu par la *Matrimonial Property Act*, S.N.S. 1980, ch. 9. La Cour a conclu ainsi notamment parce que la loi prévoyant l'insaisissabilité avait pour but de protéger non seulement les retraités des Forces canadiennes, mais aussi leur conjoint. De plus, la protection contre les saisies était assujettie à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 100, qui créait une exception permettant l'exécution des ordonnances rendues pour assurer le soutien financier des conjoints. Les deux dispositions ont été jugées compatibles, parce que l'assujettissement de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* démontrait l'intention du Parlement de faire en sorte que l'insaisissabilité « n'ait pas d'effet néfaste sur les besoins financiers de la famille du prestataire » (p. 832). L'arrêt *Clarke* illustre bien que la détermination de la compatibilité d'une restriction imposée par un ordre de gouvernement avec une faculté créée par un autre ordre requiert d'examiner les deux dispositions dans leur contexte législatif plus global afin de dégager le but poursuivi par chacun des législateurs. Une disposition fédérale en apparence prohibitive peut, après examen de l'objectif législatif, s'avérer compatible avec une disposition provinciale permissive.

[23] Dans *Rothmans, Benson & Hedges*, une disposition fédérale permettait de déroger dans certaines limites à une interdiction générale de faire la promotion des produits du tabac. Une disposition provinciale imposait quant à elle des restrictions

whether the restrictive provincial provision was in conflict with the authorization granted by the federal legislation. The Court held that there was no inconsistency between the federal and provincial provisions, first because Parliament and the provincial legislature had the same purpose, namely to deal with the public health problem caused by tobacco use, and second because the authorization provided for in the federal statute did not create a freestanding right — or positive entitlement — to advertise (paras. 18-20). In that context, the provincial provision that restricted the access of persons under 18 years of age to premises where tobacco products were promoted could be applied without conflicting with the right created in the federal provision. *Rothmans, Benson & Hedges* shows that it is important, in deciding whether a provincial provision frustrates Parliament's purpose, to determine the exact scope of the right created in the federal provision.

[24] *Spraytech* is another decision in which a restriction — a municipal one in that case — was held to be compatible with a permissive federal provision. In *Spraytech*, some companies had been authorized, by a federal agency empowered to do so, to manufacture, distribute or use pesticides. They had also been authorized by a provincial agency to sell and use the products in question. However, the municipality had prohibited the aesthetic use of pesticides. The companies argued that the municipal prohibition was in conflict with the authorizations they had received from the provincial and federal agencies. The Court held that all the provincial legislation did was to establish a licensing scheme. As for the federal legislation, it concerned the registration of pesticides for purposes of manufacturing and use, not the use to which they could be put; in short, it was unrelated to the activity restricted by the municipality. The authorizations granted to the companies merely exempted them from the general prohibitions applicable to citizens who were not registered or did not hold permits to distribute or use pesticides. What this meant was that the federal authorization to distribute and use pesticides, which could be asserted to counter a general prohibition on those particular

additionnelles. Il s'agissait de déterminer si la disposition provinciale restrictive entraînait en conflit avec la faculté accordée par la loi fédérale. La Cour a conclu que les dispositions fédérale et provinciale n'étaient pas incompatibles, parce que, d'une part, l'objectif du Parlement et celui de la législature provinciale étaient semblables, c'est-à-dire lutter contre le problème de santé publique causé par l'usage du tabac, et que, d'autre part, l'autorisation prévue par la loi fédérale ne constituait pas un droit autonome — ou positif — de faire de la publicité (par. 18-20). Dans ce contexte, la disposition provinciale restreignant l'accès des personnes de moins de 18 ans aux lieux où on faisait la promotion des produits du tabac pouvait s'appliquer sans entrer en conflit avec le droit conféré par la disposition fédérale. L'arrêt *Rothmans, Benson & Hedges* fait ressortir l'importance de déterminer avec précision la portée du droit conféré par une disposition fédérale pour décider si une disposition provinciale contrevient au but poursuivi par le Parlement.

[24] L'arrêt *Spraytech* est un autre cas où une restriction — municipale cette fois — a été jugée compatible avec une disposition fédérale permissive. Dans cette affaire, des entreprises avaient obtenu d'un organisme fédéral compétent l'autorisation de fabriquer, distribuer ou utiliser des pesticides. Elles avaient aussi obtenu d'un organisme provincial l'autorisation de vendre et d'utiliser les produits en question. Cependant, la municipalité prohibait l'utilisation de pesticides à des fins esthétiques. Les entreprises ont soutenu que l'interdiction municipale entraînait en conflit avec les autorisations que leur avaient délivrées les autorités provinciale et fédérale. La Cour a jugé que la réglementation provinciale avait comme seul effet d'instaurer un régime de permis. Quant à la réglementation fédérale, elle portait sur l'agrément des pesticides aux fins de fabrication et d'usage, non sur l'utilisation qui pouvait en être faite; en somme, elle ne portait pas sur l'activité visée par la restriction imposée par la municipalité. Les autorisations détenues par les entreprises se limitaient à leur conférer le droit de déroger aux interdictions générales faites aux citoyens non agréés ou ne détenant pas de permis de distribuer ou d'utiliser des pesticides. Dans *Spraytech*, ce principe signifiait que

activities, was not negated by the prohibition on spreading pesticides for purely aesthetic purposes.

[25] In the above three cases, the purposes of the various governments were held to be compatible, but the Court reached the opposite conclusion in *Mangat*. That case concerned a federal statute that authorized aliens to be represented in immigration proceedings before certain administrative tribunals by persons who were not generally licensed to practise law. That authorization conflicted with the province's prohibition against practising law without a licence. Although it would technically have been possible for an alien to retain a lawyer and thus comply with both provisions, the provincial prohibition was in conflict with the positive right under the federal statute to be represented by a person who was not a lawyer. It had thus been shown that the federal legislative purpose of facilitating access to the immigration process for aliens was frustrated by the prohibitive provincial provision. That provision therefore had to yield to the federal provisions as a result of the doctrine of federal paramountcy.

[26] It is clear from these four cases that, to determine whether a conflict of purposes really exists, it is necessary to consider each of the provisions in issue in its context and to review its legislative purpose in order to clarify its scope.

[27] To identify Parliament's purpose in enacting s. 126(4) *EIA*, the Attorney General of Quebec suggests that this provision must be considered from the perspective that federal legislation generally favours the application of provincial legislation. Relying on s. 8.1 of the *Interpretation Act*, he argues that Parliament has consented to the application of the provincial rules respecting exemption from seizure, since it has not expressed an intention to exclude the application of provincial law for the purposes of s. 126(4) *EIA*. According to this

l'autorisation fédérale de distribuer et d'utiliser des pesticides, opposable aux interdictions générales de poser ces actes en particulier, n'était pas contrecarrée par l'interdiction d'épandre de tels produits à des fins purement esthétiques.

[25] Dans les trois affaires qui précèdent, les objectifs poursuivis par les différents ordres de gouvernement ont été jugés compatibles. La conclusion inverse a toutefois été tirée dans *Mangat*. Dans cette affaire, la loi fédérale autorisait les étrangers à se faire représenter devant certaines instances administratives en matière d'immigration par des personnes qui n'étaient généralement pas autorisées à pratiquer le droit. Cette faculté s'opposait à l'interdiction faite par la province d'exercer le droit sans y être autorisé. Même si les étrangers pouvaient techniquement se faire représenter par avocat et ainsi respecter les deux dispositions, l'interdiction provinciale entraînait en conflit avec le droit positif, conféré par la loi fédérale, d'être représenté par une personne qui n'était pas un avocat. On avait ainsi démontré que l'objectif du législateur fédéral qui consistait à faciliter l'accès des étrangers au processus d'immigration était contrecarré par la disposition prohibitive provinciale. Cette disposition devait donc, en vertu de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, céder devant les dispositions fédérales.

[26] Ces quatre affaires montrent bien que, pour déterminer si un conflit d'objectifs existe réellement, il faut replacer les dispositions en cause dans leur contexte respectif et examiner les objectifs législatifs pour préciser la portée de ces dispositions.

[27] Afin de dégager le but que poursuivait le Parlement en adoptant le par. 126(4) *LAE*, le procureur général du Québec suggère de replacer cette disposition dans le contexte global de la législation fédérale favorisant l'application des lois provinciales. L'article 8.1 de la *Loi d'interprétation* permettrait selon lui de soutenir que le Parlement a consenti à l'application des règles provinciales sur l'insaisissabilité, puisqu'il n'a pas exprimé son intention d'exclure l'application du droit provincial pour les besoins du par. 126(4) *LAE*. Suivant cet argument,

argument, Parliament's purpose in authorizing the Commission to issue a requirement to pay cannot be to deprive claimants of the protection existing under the provincial provisions. The argument based on s. 8.1 of the *Interpretation Act* cannot succeed. Section 8.1 states that if in interpreting a federal provision it is necessary to refer to private law concepts, reference must be made to the law of the province in which the provision is to be applied: see P.-A. Côté, in collaboration with S. Beaulac and M. Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada* (4th ed. 2011), at p. 373. Here, the federal statute provides for a recovery mechanism, the requirement to pay. That mechanism does not require the application of private law concepts that make it necessary to refer to provincial law.

[28] The legislative context of the federal provision is nevertheless relevant. In the instant case, there is no exception in the *EIA* to the effect that Parliament intended to limit the requirement to pay mechanism to what is authorized by provincial legislation. And it is apparent from the purpose and scope of the federal measure that Parliament did not consent to the restriction imposed by the provincial provision.

[29] It is not enough to find that the purpose of the provincial provision is to protect a source of basic income and that this purpose is compatible with the purpose of employment insurance benefits. Parliament's purpose in making effective recovery mechanisms available to the Commission is to protect the integrity of the employment insurance system: *Canada (Attorney General) v. Bourassa (Trustee of)*, 2002 ABCA 205, 6 Alta. L.R. (4th) 223, at para. 32.

[30] There are several situations in which amounts must be repaid or paid under the *EIA* (see, for example, ss. 38(2), 43, 45, 46 and 65), and various measures are available for recovering such amounts. Thus, under s. 126(1) *EIA*, the Commission may certify that an amount is due and ask the Federal Court to register this certificate. A certificate produced to and registered in the Federal Court has the same force as a judgment of that court (s. 126(2)

l'objectif poursuivi en accordant à la Commission le droit de procéder par demande péremptoire ne pouvait être de priver les prestataires de la protection conférée par les dispositions provinciales. L'argument fondé sur l'art. 8.1 de la *Loi d'interprétation* ne peut être retenu. Cette disposition précise que, s'il est nécessaire d'avoir recours à des notions de droit privé pour appliquer une disposition fédérale, il faut se reporter au droit en vigueur dans la province où cette disposition doit être appliquée : voir P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), par. 1289. En l'espèce, la loi fédérale crée un mécanisme de recouvrement, la demande péremptoire. Ce mécanisme ne requiert pas l'application de notions de droit privé nécessitant le recours au droit provincial.

[28] Le contexte législatif de la disposition fédérale est cependant pertinent. En l'espèce, aucune exception prévue par la *LAE* ne démontre l'intention du Parlement de limiter le mécanisme de la demande péremptoire de paiement en fonction de ce qu'autorise la loi provinciale. De plus, il ressort de l'objectif et de la portée de la mesure fédérale que le Parlement n'a pas consenti à la restriction imposée par la disposition provinciale.

[29] Il ne suffit pas de constater que la disposition provinciale a pour objectif de protéger une source de revenu de base et que cet objectif est compatible avec celui poursuivi par les prestations d'assurance-emploi. Le but poursuivi par le Parlement en mettant à la disposition de la Commission des mesures de recouvrement efficaces est la protection de l'intégrité du régime d'assurance-emploi : *Canada (Attorney General) c. Bourassa (Trustee of)*, 2002 ABCA 205, 6 Alta. L.R. (4th) 223, par. 32.

[30] Il existe plusieurs situations où des sommes doivent être remboursées ou payées en vertu de la *LAE* (voir, par exemple, le par. 38(2) et les art. 43, 45, 46 et 65), et ces sommes peuvent être recouvrées en ayant recours à diverses mesures. Ainsi, en vertu du par. 126(1) *LAE*, la Commission peut certifier qu'une somme est due et demander à la Cour fédérale d'enregistrer ce certificat. Le certificat produit et enregistré à la Cour fédérale a la même force

EIA). The procedure for enforcing Federal Court judgments is set out in the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106. Rule 1.1 states that the Rules apply to proceedings in the Federal Court. Rule 448 provides that an officer of the court who is responsible for executing a writ must apply provincial law (see B. J. Saunders, D. J. Rennie and G. Garton, *Federal Courts Practice 2011* (2010), at p. 345). This means that the Commission must follow the applicable provincial procedure if it wishes to enforce the certificate, and is therefore subject to the rules respecting exemption from seizure. This is a case in which federal law explicitly provides for the co-ordination of federal and provincial provisions.

[31] There are other provisions under which federal law is expressly subject to provisions that establish exemptions from seizure. For example, s. 225(1) of the *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.), establishes a summary procedure for seizing the goods and chattels of a person who has failed to pay an amount as required by that Act. Despite the fact that a special procedure is expressly provided for in the *Income Tax Act*, s. 225(5) states that provincial exemptions from seizure are applicable.

[32] The differences between the procedures provided for in s. 126(1) and s. 126(4) *EIA* become apparent when the two procedures are compared. The procedure under s. 126(4) is autonomous, since it can be applied without reference to other federal rules or to provincial law. It requires nothing more than the issuance of a notice by the Commission, and that notice is sufficient to effect what amounts to garnishment. If Parliament has created two separate procedures, one of which is subject to provincial law while the other is not, it must be understood to have intended the second procedure to be independent of provincial law. The Commission has been granted a freestanding positive right to proceed by way of a requirement to pay rather than by way of seizure.

[33] That Parliament intended the requirement to pay mechanism to be independent of the

qu'un jugement de cette cour (par. 126(2) *LAE*). Pour connaître la procédure d'exécution des jugements de la Cour fédérale, il faut se reporter aux *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. L'article 1.1 de ces règles indique que celles-ci s'appliquent aux instances devant la Cour fédérale. La règle 448 précise que l'auxiliaire de justice chargé de l'exécution d'un bref doit appliquer le droit provincial (voir B. J. Saunders, D. J. Rennie et G. Garton, *Federal Courts Practice 2011* (2010), p. 345). En conséquence, la Commission doit respecter la procédure provinciale applicable lorsqu'elle veut faire exécuter le certificat et elle est donc assujettie aux règles relatives à l'insaisissabilité. Il s'agit d'un cas où le droit fédéral prévoit explicitement la coordination des dispositions fédérales et provinciales.

[31] D'autres dispositions prévoient expressément l'assujettissement du droit fédéral à certaines dispositions concernant l'insaisissabilité. Par exemple, le par. 225(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), instaure une procédure sommaire de saisie des biens meubles d'une personne qui n'a pas payé un montant exigible en vertu de cette loi. Même si une procédure particulière est expressément prévue à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le par. 225(5) rend applicables les exemptions provinciales en matière de saisie.

[32] La comparaison entre les procédures prévues au par. 126(1) et au par. 126(4) *LAE* met en relief leurs différences. La seconde est autonome en ce que son application ne dépend ni d'autres règles fédérales ni du droit provincial. Elle repose uniquement sur la délivrance, sans autre formalité, d'un avis par la Commission. Cet avis est suffisant pour opérer ce qui équivaut à une saisie-arrêt en mains tierces. Si le Parlement a établi deux procédures — l'une qui est assujettie au droit provincial et l'autre non — il faut y voir l'intention du législateur d'instaurer dans le second cas une procédure indépendante du droit provincial. Un droit positif autonome est ainsi conféré à la Commission, soit celui d'agir par voie de demande péremptoire plutôt que par voie de saisie.

[33] Le paragraphe 42(1) *LAE* apporte une confirmation additionnelle de l'intention du Parlement de

provincial rules respecting exemption from seizure is also confirmed by s. 42(1) *EIA*, which provides that employment insurance benefits are not to be assigned, charged, attached, anticipated or given as security. The protection of employment insurance benefits from seizure undoubtedly reflects a reality similar to the situation that must have prevailed at the time the provincial legislature enacted the provision exempting income replacement benefits from seizure. Nevertheless, the explicit protection afforded with respect to employment insurance benefits must yield to the Commission's right to recover an amount that is owed under the *EIA* (s. 42(2)). This shows that Parliament intended the government's interest in such a debt to override the need to protect individuals. It would be surprising if, even though Parliament has made an exception to the prohibition on attaching employment insurance benefits in order to authorize the recovery of amounts payable under the *EIA*, its intention was to comply with the provincial provision exempting income replacement benefits from seizure.

[34] Moreover, I note that, in s. 144 *AIAOD*, the provincial legislature has itself made exceptions to the rule that income replacement benefits are unseizable. In the cases of last resort financial assistance and certain pension benefits, amounts owed may be recovered through a requirement to pay by means of a process similar to the one provided for in s. 126(4) *EIA*.

V. Conclusion

[35] The choice to give precedence to the integrity of the employment insurance system is a policy decision that falls within Parliament's authority and to which the Court must defer. The system's stability depends not only on sound management of the collection of premiums, but also on responsible management of the recovery of benefit overpayments. It must be remembered that the responsibility for financing the employment insurance system's social safety net is borne by all Canadian workers and employers.

faire de la demande péremptoire un mécanisme indépendant des règles provinciales relatives à l'insaisissabilité. Cette disposition précise en effet que les prestations d'assurance-emploi ne peuvent être cédées, grevées, saisies ou données en garantie. La protection de ces prestations contre les saisies répond sans nul doute à une réalité analogue à celle qui a inmanquablement prévalu lors de l'adoption de la disposition provinciale concernant l'insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu. Et pourtant, la protection explicite dont bénéficient les prestations d'assurance-emploi doit céder devant le droit de la Commission de recouvrer une somme qui est due en vertu de la *LAE* (par. 42(2)). Cela indique que, dans le cas d'une telle dette, le Parlement estime que l'intérêt de l'État prime le besoin individuel de protection. Il serait étonnant que le Parlement ait écarté l'insaisissabilité des prestations d'assurance-emploi pour permettre le recouvrement des sommes payables en vertu de la *LAE*, mais qu'il ait par ailleurs eu l'intention de respecter la disposition provinciale prévoyant l'insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu.

[34] Je souligne d'ailleurs que le législateur provincial a lui-même prévu, à l'art. 144 *LATMP*, des exceptions à l'insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu dans le cas d'une aide financière de dernier recours et de certaines rentes. Dans de tels cas, le recouvrement de sommes dues peut se faire par voie de demande péremptoire de paiement, suivant un processus analogue à celui établi au par. 126(4) *LAE*.

V. Conclusion

[35] Le choix de faire primer l'intégrité du régime d'assurance-emploi constitue une décision de politique générale qui relève du Parlement et que la Cour doit respecter. L'équilibre du régime dépend non seulement d'une saine gestion de la perception des cotisations mais aussi d'une gestion responsable du recouvrement des prestations payées en trop. Car il convient de rappeler que le financement du filet social que représente le régime d'assurance-emploi repose sur l'ensemble des travailleurs et employeurs canadiens.

[36] I must therefore find that Parliament has, in enacting s. 126(4) *EIA*, chosen to give the Commission a freestanding positive right to require a third party to pay to the Receiver General any amount the third party owes a person who is liable to make a payment under the *EIA*, on account of that person's liability. The purpose of this measure is to ensure the integrity of the employment insurance system by making it possible to recover amounts owed under the *EIA*, including benefit overpayments, in a simple and summary fashion, without regard for the provincial rules respecting exemption from seizure. This purpose would be frustrated if the Commission were to comply with the provincial provision creating an exemption from seizure.

[37] The Attorney General of Quebec has failed to show that Parliament intended to require the Commission, in issuing a requirement to pay, to comply with the provincial provision exempting income replacement benefits from seizure. The conflict between the two provisions is not merely apparent, but is indeed real. The provincial provision is therefore inoperative owing to a conflict of purposes.

[38] For all these reasons, I would dismiss the appeal. No requests for costs have been made.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: Department of Justice, Québec.

Solicitor for the respondent the Department of Human Resources and Social Development Canada: Department of Justice Canada, Ottawa.

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

[36] Je dois donc constater que, au par. 126(4) *LAE*, le Parlement a choisi de conférer à la Commission un droit positif et autonome, qui lui permet de requérir d'un tiers qu'il verse au receveur général toute somme que ce tiers doit à une personne qui est pour sa part tenue d'effectuer un versement en application de la *LAE*, pour imputation sur le versement en cause. L'objectif de cette mesure est d'assurer l'intégrité du régime d'assurance-emploi en permettant de recouvrer simplement et sommairement, sans égard aux règles provinciales relatives à l'insaisissabilité, des sommes dues en vertu de la *LAE*, notamment à la suite de prestations versées en trop. La réalisation de cet objectif serait contrecarrée si la disposition provinciale sur l'insaisissabilité était respectée.

[37] Le procureur général du Québec n'est pas parvenu à démontrer que le Parlement entendait assujettir la Commission à l'obligation de se conformer à la disposition provinciale prévoyant l'insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu lorsqu'elle a recours à la demande péremptoire de paiement. Le conflit entre les deux dispositions n'est pas simplement apparent, il est bien réel. La disposition provinciale est donc inopérante en raison d'un conflit d'objectifs.

[38] Pour tous ces motifs, je rejeterais l'appel. Aucuns dépens ne sont réclamés.

Pourvoi rejeté.

Procureur de l'appellant: Ministère de la Justice, Québec.

Procureur de l'intimé le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada: Ministère de la Justice Canada, Ottawa.

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