

Marine Services International Limited and David Porter *Appellants*

v.

Estate of Joseph Ryan, by its Administratrix, Yvonne Ryan, Yvonne Ryan, in her own right, Stephen Ryan, a Minor, by his Guardian *ad litem*, Yvonne Ryan, Jennifer Ryan, a Minor, by her Guardian *ad litem*, Yvonne Ryan, Estate of David Ryan, by its Administratrix, Marilyn Ryan, Marilyn Ryan, in her own right, David Michael Ryan, a Minor, by his Guardian *ad litem*, Marilyn Ryan, J and Y Fisheries Inc. and D and M Fisheries Inc., bodies corporate, trading and operating as Ryan's Fisheries Partnership, Universal Marine Limited and Attorney General of Canada *Respondents*

and

Attorney General of Ontario, Attorney General of Nova Scotia, Attorney General of British Columbia, Attorney General of Newfoundland and Labrador, Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Workers' Compensation Board of British Columbia *Interveners*

INDEXED AS: MARINE SERVICES INTERNATIONAL LTD. v. RYAN ESTATE

2013 SCC 44

File No.: 34429.

2013: January 15; 2013: August 2.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ.

Marine Services International Limited et David Porter *Appelants*

c.

Succession de Joseph Ryan, représentée par son administratrice Yvonne Ryan, Yvonne Ryan, en son nom, Stephen Ryan, un mineur représenté par sa tutrice à l'instance Yvonne Ryan, Jennifer Ryan, une mineure représentée par sa tutrice à l'instance Yvonne Ryan, Succession de David Ryan, représentée par son administratrice Marilyn Ryan, Marilyn Ryan, en son nom, David Michael Ryan, un mineur représenté par sa tutrice à l'instance Marilyn Ryan, J and Y Fisheries Inc. et D and M Fisheries Inc., des personnes morales, faisant affaire sous la dénomination sociale Ryan's Fisheries Partnership, Universal Marine Limited et procureur général du Canada *Intimés*

et

Procureur général de l'Ontario, procureur général de la Nouvelle-Écosse, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador, Workplace Health, Safety and Compensation Commission et Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : MARINE SERVICES INTERNATIONAL LTD. c. RYAN (SUCCESSION)

2013 CSC 44

N° du greffe : 34429.

2013 : 15 janvier; 2013 : 2 août.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis et Wagner.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

Constitutional law — Division of powers — Navigation and shipping — Interjurisdictional immunity — Federal paramountcy — Federal maritime legislation providing for action by dependants in case of death of person — Provincial workers' compensation legislation prohibiting actions in respect of injury against employer or worker if compensation payable — Fishermen dying in maritime accident — Dependants obtaining compensation under provincial workers' compensation scheme and bringing negligence action under federal maritime legislation — Whether provincial legislation constitutionally inapplicable to federal maritime negligence claims by reason of doctrine of interjurisdictional immunity — Whether provincial legislation constitutionally inoperative in respect of federal maritime negligence claims by reason of doctrine of federal paramountcy — Constitution Act, 1867, s. 91(10) — Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, c. W-11, s. 44 — Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6, s. 6(2).

Maritime law — Liability in tort — Statutory bar of action — Fishermen dying in maritime accident in the course of employment — Whether negligence action brought by dependants under federal maritime legislation prohibited by provincial workers' compensation legislation — Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, c. W-11, s. 44 — Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6, s. 6(2).

Workers' compensation — Statutory bar of action — Compensation legislation prohibiting actions against employer or worker in respect of injury if compensation payable — Fishermen dying in maritime accident in the course of employment — Dependants obtaining compensation and bringing negligence action — Whether death occurred otherwise than in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by the employer — Whether statutory bar applies — Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, c. W-11, s. 44.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE
TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Navigation et bâtiments ou navires — Exclusivité des compétences — Prépondérance fédérale — Droit d'action conféré aux personnes à charge d'un défunt par une loi maritime fédérale — Action en dommage prohibée contre l'employeur ou un travailleur par une loi provinciale sur les accidents du travail si une indemnité est payable au titre de cette loi — Décès de pêcheurs lors d'un accident en mer — Action en négligence intentée en vertu de la loi maritime fédérale par des personnes à charge subséquemment au versement à ces dernières d'une indemnité en vertu du régime provincial d'indemnisation des accidents du travail — La loi provinciale est-elle constitutionnellement inapplicable aux actions en négligence fondées sur le droit maritime fédéral en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences? — La loi provinciale est-elle constitutionnellement inopérante à l'égard des actions en négligence fondées sur le droit maritime fédéral en raison de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(10) — Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, art. 44 — Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6, art. 6(2).

Droit maritime — Responsabilité délictuelle — Interdiction de poursuites prévue par la loi — Décès de pêcheurs lors d'un accident en mer dans l'exercice de leurs fonctions — La loi provinciale sur les accidents du travail interdit-elle aux personnes à charge d'intenter une action en négligence en vertu d'une loi maritime fédérale? — Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, art. 44 — Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6, art. 6(2).

Accidents du travail — Interdiction de poursuites prévue par la loi — Action en dommage prohibée contre l'employeur ou un travailleur par une loi provinciale sur les accidents du travail si une indemnité est payable au titre de cette loi — Décès de pêcheurs lors d'un accident en mer dans l'exercice de leurs fonctions — Action en négligence intentée par des personnes à charge subséquemment à l'obtention d'une indemnité — La mort est-elle survenue autrement que dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l'industrie à laquelle participe l'employeur? — L'interdiction légale de poursuites s'applique-t-elle? — Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, art. 44.

The Ryan brothers died when their ship, the *Ryan's Commander*, capsized while returning from a fishing expedition off the coast of Newfoundland and Labrador. Their widows and dependants (the "Ryan Estates") applied for and received compensation under Newfoundland and Labrador's *Workplace Health, Safety and Compensation Act* ("WHSCA"). In addition, proceeding under the federal *Maritime Liability Act* ("MLA"), the Ryan Estates commenced an action against Universal Marine Limited, Marine Services International Limited and its employee P, alleging negligence in the design and construction of the *Ryan's Commander*, as well as against the Attorney General of Canada, alleging negligence in the inspection of the vessel by Transport Canada. Marine Services and P applied to the Workplace Health, Safety and Compensation Commission for a determination of whether the action was prohibited by virtue of the statutory bar of action contained in s. 44 of the WHSCA. The Commission held that the action was statute barred by s. 44. On judicial review, the Supreme Court, Trial Division, overturned the decision of the Commission, holding that the doctrines of interjurisdictional immunity and federal paramountcy applied and therefore that s. 44 must be read down to allow the action to proceed. The majority of the Court of Appeal upheld the trial judgment.

Held: The appeal should be allowed. Section 44 of the WHSCA is constitutionally applicable and operative.

The statutory bar at s. 44 of the WHSCA applies on the facts of this case. It does not only benefit an "employer" in a direct employment relationship with the injured worker. Any employer that contributes to the scheme and any worker of such an employer benefits from the statutory bar, as long as the worker was injured in the course of his or her employment and the injury occurred in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by the employer. In the case at bar, the Commission's finding that the injury that led to the death of the Ryan brothers occurred in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by Marine Services is entitled to deference. It is a question of mixed fact and law that the Commission answered by assessing the evidence and interpreting its home statute; moreover, the WHSCA contains a privative

Les frères Ryan ont perdu la vie lorsque leur bateau, le *Ryan's Commander*, a chaviré au retour d'une expédition de pêche au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador. Leurs veuves et enfants à charge (les « successions Ryan ») ont demandé et reçu des indemnités au titre de la *Workplace Health, Safety and Compensation Act* (« WHSCA ») de Terre-Neuve-et-Labrador. En outre, s'appuyant sur la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (« LRMM ») du gouvernement fédéral, les successions Ryan ont intenté une action contre Universal Marine Limited, Marine Services International Limited et P, un employé de cette dernière, leur reprochant d'avoir fait montre de négligence dans la conception et la construction du *Ryan's Commander*, de même que contre le procureur général du Canada, pour le motif qu'il y aurait eu négligence de la part de Transports Canada dans l'inspection du bateau. Marine Services et P ont demandé à la Workplace Health, Safety and Compensation Commission de décider si l'action tombait sous le coup de l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 de la WHSCA. La Commission a statué que cette disposition avait pour effet de prohiber l'action. À l'issue d'un contrôle judiciaire, la Section de première instance de la Cour suprême a infirmé la décision de la Commission, concluant que les doctrines de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale s'appliquent et qu'il faut donc donner une interprétation atténuée à l'art. 44, de façon que l'action puisse suivre son cours. La Cour d'appel, à la majorité, a confirmé le jugement de première instance.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli. L'article 44 de la WHSCA est applicable et opérant du point de vue constitutionnel.

L'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 de la WHSCA est applicable au vu des faits de l'espèce. Elle ne bénéficie pas seulement à un « employeur » qui se trouve dans une relation d'emploi directe avec le travailleur blessé. Tout employeur contribuant au régime, ainsi que tout travailleur d'un tel employeur, bénéficie de l'interdiction légale de poursuites, pourvu que le travailleur ait été blessé dans le cours de ses fonctions et que les blessures soient survenues dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l'industrie à laquelle participe l'employeur. En l'espèce, il convient de faire montre de déférence envers la conclusion de la Commission suivant laquelle les blessures ayant entraîné la mort des frères Ryan sont survenues dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l'industrie à laquelle participe Marine

clause. In light of these factors, the standard of reasonableness applies.

Section 44 of the *WHSCA* is constitutionally applicable and operative and, as such, bars the action initiated by the Ryan Estates against Marine Services and P. The first step in the resolution of a constitutional issue involving the division of powers is an analysis of the “pith and substance” of the impugned legislation, which consists of an inquiry into the true nature of the law in question for the purpose of identifying the matter to which it essentially relates. Then, at the end of a pith and substance analysis, a court should consider interjurisdictional immunity only if there is prior case law favouring its application to the subject matter at hand, as is the case in this appeal. A two-pronged test must be met to trigger the application of this doctrine. The first step is to determine whether the impugned legislation trenches on the core of a head of power listed in ss. 91 or 92 of the *Constitution Act, 1867*. Then, if the impugned legislation trenches on the core of a head of power, the second step is to determine whether the encroachment is sufficiently serious. The impugned legislation must impair rather than just affect the core. When interjurisdictional immunity applies, the impugned law is simply inapplicable to the extra-jurisdictional matter.

Interjurisdictional immunity does not apply in the case at bar. The first prong of the test is met, but not the second. A provincial statute of general application, such as s. 44 of the *WHSCA*, cannot have the effect of indirectly regulating an issue of maritime negligence law, which is at the core of the federal power over navigation and shipping. By altering the range of claimants who may make use of the statutory maritime negligence action provided by s. 6(2) of the *MLA*, s. 44 of the *WHSCA* trenches on the core of the federal power over navigation and shipping. However, s. 44 of the *WHSCA* does not impair the exercise of the federal power over navigation and shipping. It may affect the exercise of that federal power, however, this level of intrusion is insufficient to trigger interjurisdictional immunity. The intrusion of s. 44 is not significant or serious when one considers the breadth of the federal power over navigation and shipping, the

Services. Il s’agit d’une question mixte de fait et de droit à laquelle la Commission a répondu en appréciant la preuve et en interprétant sa loi constitutive. De plus, la *WHSCA* renferme une clause privative. À la lumière de ces facteurs, la norme de la décision raisonnable s’applique.

L’article 44 de la *WHSCA* est applicable et opérant du point de vue constitutionnel et il fait donc obstacle à l’action introduite par les successions Ryan contre Marine Services et P. La résolution d’un différend constitutionnel concernant le partage des compétences requiert d’abord et avant tout l’analyse du « caractère véritable » du texte de loi contesté, laquelle consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d’identifier la matière sur laquelle elle porte essentiellement. Puis, au terme de l’analyse du caractère véritable, le tribunal ne doit généralement considérer la doctrine de l’exclusivité des compétences que s’il existe de la jurisprudence préconisant son application à l’objet du litige, comme c’est le cas dans le présent pourvoi. Il doit être satisfait à une analyse à deux volets pour que cette doctrine s’applique. La première étape consiste à se demander si la loi contestée empiète sur le cœur d’un chef de compétence énuméré à l’art. 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Deuxièmement, si la loi contestée empiète sur le cœur d’un chef de compétence, il faut déterminer si cet empiètement est suffisamment grave. La loi contestée ne doit pas simplement toucher le cœur d’une compétence, elle doit l’entraver. Lorsque la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique, la loi contestée est tout simplement inapplicable à la question excédant la compétence législative conférée.

La doctrine de l’exclusivité des compétences ne s’applique pas en l’espèce. Il est satisfait au premier volet de l’analyse, mais non au second. Une disposition législative provinciale d’application générale comme l’art. 44 de la *WHSCA* ne doit pas avoir pour effet de régler indirectement un aspect des règles de droit relatives à la négligence en matière maritime qui font partie du cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. En modifiant l’éventail des demandeurs susceptibles d’exercer le droit d’action pour négligence en matière maritime conféré par le par. 6(2) de la *LRMM*, l’art. 44 de la *WHSCA* empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière de navigation et de bâtiments ou navires. Cependant, l’art. 44 de la *WHSCA* n’entrave pas l’exercice de cette compétence fédérale. Il peut toucher l’exercice de cette compétence fédérale, mais ce degré d’empiètement ne suffit pas pour que

absence of impact on the uniformity of Canadian maritime law, and the historical application of workers' compensation schemes in the maritime context.

The doctrine of federal paramountcy does not apply in this case either, under a proper interpretation of the *MLA*. According to this doctrine, when the operational effects of provincial legislation are incompatible with federal legislation, the federal legislation must prevail and the provincial legislation is rendered inoperative to the extent of the incompatibility. Federal paramountcy applies where there is an inconsistency between a valid federal legislative enactment and a valid provincial legislative enactment, but not between a common law rule and a valid provincial law. Inconsistency can arise from two different forms of conflict: the operational conflict, when compliance with one statute means a violation of the other statute, and the frustration of federal purpose. The standard for invalidating provincial legislation on the basis of frustration of federal purpose is high.

Section 6(2) of the *MLA* provides a cause of action to the dependants of a person who dies by the fault or negligence of others in a maritime law context that is to be adjudicated under Canadian maritime law. However, it makes room for the operation of provincial workers' compensation schemes. The *WHSCA* and the *MLA* can operate side by side without conflict. Section 6(2) of the *MLA* provides that a dependant may bring a claim "under circumstances that would have entitled the person, if not deceased, to recover damages". This language suggests that there are situations where a dependant is not allowed to bring an action pursuant to s. 6(2) of the *MLA*. Such a situation occurs where a statutory provision, such as s. 44 of the *WHSCA*, prohibits litigation because compensation has already been awarded under a workers' compensation scheme. The statutory bar in s. 44 of the *WHSCA* removes compensation for workplace injury from the tort system, of which the *MLA* is a part. As such, for the purposes of s. 6(2) of the *MLA*, a deceased worker whose dependants are entitled to compensation under the *WHSCA* is a person who died under circumstances that would not have entitled the worker to recover damages if he or she had lived. The *WHSCA*, which establishes a no-fault regime to compensate for workplace-related injury, does

s'applique la doctrine de l'exclusivité des compétences. L'empiètement causé par l'art. 44 ne saurait être considéré important ou grave si l'on tient compte de l'étendue de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires, de l'absence de répercussions sur l'uniformité du droit maritime canadien et de l'application de longue date des régimes d'indemnisation des accidents du travail dans le secteur maritime.

Suivant l'interprétation qu'il convient de donner à la *LRMM*, la doctrine de la prépondérance fédérale ne s'applique pas non plus à la présente affaire. Selon cette doctrine, lorsque les effets d'une loi provinciale sont incompatibles avec une loi fédérale, la seconde doit prévaloir et la loi provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l'incompatibilité. La doctrine de la prépondérance fédérale s'applique lorsqu'il existe une incompatibilité entre un texte de loi fédérale valide et un texte de loi provinciale lui aussi valide, mais non en cas d'incompatibilité entre une règle de common law et une loi provinciale valide. L'incompatibilité peut résulter de deux formes différentes de conflit : le conflit d'application, à savoir lorsque l'observation d'une loi entraîne la violation de l'autre; et l'entrave à la réalisation d'un objectif fédéral. La norme d'invalidation d'une loi provinciale au motif qu'elle entrave la réalisation d'un objectif fédéral est élevée.

Le paragraphe 6(2) de la *LRMM* confère une cause d'action aux personnes à la charge d'une personne qui, en raison de la faute ou de la négligence d'autrui, a perdu la vie dans un accident de navigation assujéti au droit maritime canadien. Cependant, le par. 6(2) ne fait pas obstacle à l'application de régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail. La *WHSCA* et la *LRMM* peuvent coexister sans conflit. Le paragraphe 6(2) de la *LRMM* précise que les personnes à charge peuvent intenter une action « dans des circonstances qui, si le décès n'en était pas résulté, [. . .] auraient donné [à la victime] le droit de réclamer des dommages-intérêts ». Ce texte tend à indiquer qu'il existe des situations où une personne à charge n'est pas autorisée à intenter une action en vertu du par. 6(2) de la *LRMM*. C'est le cas lorsqu'une disposition législative — tel l'art. 44 de la *WHSCA* — interdit les poursuites au motif qu'une indemnité a déjà été versée au titre d'un régime d'indemnisation des accidents du travail. L'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 de la *WHSCA* exclut l'indemnisation des accidents du travail du champ d'application du régime de la responsabilité délictuelle, régime dont fait partie la *LRMM*. Dans ces circonstances, un travailleur décédé dont les personnes à charge ont

not frustrate the purpose of s. 6(2) of the *MLA*, which was enacted to expand the range of claimants who could start an action in maritime negligence law. The *WHSCA* simply provides for a different regime for compensation that is distinct and separate from tort.

droit à une indemnité sous le régime de la *WHSCA* constitue, pour l'application du par. 6(2) de la *LRMM*, une personne ayant perdu la vie dans des circonstances qui ne lui auraient pas donné le droit de réclamer des dommages-intérêts si elle avait survécu. La *WHSCA*, qui établit un régime d'indemnisation sans égard à la responsabilité pour les accidents du travail, n'entrave pas la réalisation de l'objectif du par. 6(2) de la *LRMM* qui a été édicté en vue d'élargir la catégorie des personnes admises à intenter une action en négligence fondée sur le droit maritime. La *WHSCA* instaure tout simplement un régime d'indemnisation distinct du droit de la responsabilité délictuelle.

Cases Cited

Referred to: *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; *Bell Canada v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749; *Tessier Ltée v. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 SCC 23, [2012] 2 S.C.R. 3; *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890; *Reference re: Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, ss. 32, 34 (1987), 44 D.L.R. (4th) 501; *Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453; *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498; *Société canadienne des postes v. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1999] R.J.Q. 957; *Société canadienne des postes v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1996] R.J.Q. 873; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Québec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 S.C.R. 222; *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd. v. Bruneau*, [1924] S.C.R. 168; *Bonavista Cold Storage Co. v. Walters* (1959), 20 D.L.R. (2d) 744; *Paré v. Rail & Water Terminal (Québec) Inc.*, [1978] 1 F.C. 23; *Laboucane v. Brooks*, 2003 BCSC 1247, 17 B.C.L.R. (4th) 20; *Bisailon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Bank of*

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; *Workmen's Compensation Board c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184; *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 CSC 23, [2012] 2 R.C.S. 3; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890; *Reference re : Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, ss. 32, 34 (1987), 44 D.L.R. (4th) 501; *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453; *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498; *Société canadienne des postes c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1999] R.J.Q. 957; *Société canadienne des postes c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1996] R.J.Q. 873; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Queddy River Driving Boom Co. c. Davidson* (1883), 10 R.C.S. 222; *Montreal City c. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd. c. Bruneau*, [1924] R.C.S. 168; *Bonavista Cold Storage Co. c. Walters* (1959), 20 D.L.R. (2d) 744; *Paré c. Rail & Water Terminal (Québec) Inc.*, [1978] 1 C.F. 23; *Laboucane c. Brooks*, 2003 BCSC 1247, 17 B.C.L.R. (4th) 20; *Bisailon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *Multiple*

Montreal v. Hall, [1990] 1 S.C.R. 121; *R. v. Felawka*, [1993] 4 S.C.R. 199; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489; *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804; *Workers' Compensation Appeal Board v. Penney* (1980), 38 N.S.R. (2d) 623; *Ferneyhough v. Workers' Compensation Appeals Tribunal (N.S.)*, 2000 NSCA 121, 189 N.S.R. (2d) 76; *Nova Scotia (Minister of Transportation and Public Works) v. Workers' Compensation Appeals Tribunal*, 2005 NSCA 62, 231 N.S.R. (2d) 390; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504.

Statutes and Regulations Cited

Canada Shipping Act, R.S.C. 1985, c. S-9.
Constitution Act, 1867, ss. 91, 92.
Fatal Accidents Act, 1846 (U.K.), 9 & 10 Vict., c. 93.
Government Employees Compensation Act, R.S.C. 1985, c. G-5, ss. 2 “employee”, 3(1), 9(1), 12.
Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6, ss. 4, 5, 6, 6(2).
Merchant Seamen Compensation Act, R.S.C. 1985, c. M-6, ss. 2(1) “employer”, “seaman”, 5(a), 8, 13, 24(1), (5), 30(1).
Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, c. W-11, ss. 2, 19, 38(1), 43(1), 44, 45(1), 46, 97, 99.

Authors Cited

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2012, release 1).

APPEAL from a judgment of the Newfoundland and Labrador Court of Appeal (Green C.J.N.L. and Welsh and Rowe J.J.A.), 2011 NLCA 42, 308 Nfld. & P.E.I.R. 1, 958 A.P.R. 1, 238 C.R.R. (2d) 160, 351 D.L.R. (4th) 666, [2011] N.J. No. 207 (QL), 2011 CarswellNfld 200, affirming a decision of

Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161; *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121; *R. c. Felawka*, [1993] 4 R.C.S. 199; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *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; *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804; *Workers' Compensation Appeal Board c. Penney* (1980), 38 N.S.R. (2d) 623; *Ferneyhough c. Workers' Compensation Appeals Tribunal (N.S.)*, 2000 NSCA 121, 189 N.S.R. (2d) 76; *Nova Scotia (Minister of Transportation and Public Works) c. Workers' Compensation Appeals Tribunal*, 2005 NSCA 62, 231 N.S.R. (2d) 390; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504.

Lois et règlements cités

Fatal Accidents Act, 1846 (R.-U.), 9 & 10 Vict., ch. 93.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92.
Loi sur l'indemnisation des agents de l'État, L.R.C. 1985, ch. G-5, art. 2 « agents de l'État », 3(1), 9(1), 12.
Loi sur l'indemnisation des marins marchands, L.R.C. 1985, ch. M-6, art. 2(1) « employeur », « marin », 5a), 8, 13, 24(1), (5), 30(1).
Loi sur la marine marchande du Canada, L.R.C. 1985, ch. S-9.
Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6, art. 4, 5, 6, 6(2).
Workplace Health, Safety and Compensation Act, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, art. 2, 19, 38(1), 43(1), 44, 45(1), 46, 97, 99.

Doctrine et autres documents cités

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2012, release 1).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve-et-Labrador (le juge en chef Green et les juges Welsh et Rowe), 2011 NLCA 42, 308 Nfld. & P.E.I.R. 1, 958 A.P.R. 1, 238 C.R.R. (2d) 160, 351 D.L.R. (4th) 666, [2011] N.J. No. 207 (QL), 2011 CarswellNfld 200, qui a confirmé une

Hall J., 2009 NLTD 120, 289 Nfld. & P.E.I.R. 198, 890 A.P.R. 198, 99 Admin. L.R. (4th) 308, [2009] N.J. No. 204 (QL), 2009 CarswellNfld 197. Appeal allowed.

Peter O’Flaherty and Brodie Gallant, for the appellants.

Corwin Mills, Q.C., Joseph Twyne and Benjamin Piper, for the respondents the Estate of Joseph Ryan et al.

Peter Southey and Christine Mohr, for the respondent the Attorney General of Canada.

Hart Schwartz and Michael S. Dunn, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Nancy E. Brown, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Rolf Pritchard, Q.C., for the intervener the Attorney General of Newfoundland and Labrador.

Jamie Martin, for the intervener the Workplace Health, Safety and Compensation Commission.

Scott A. Nielsen and Laurel Courtenay, for the intervener the Workers’ Compensation Board of British Columbia.

No one appeared for the respondent Universal Marine Limited.

No one appeared for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

The judgment of the Court was delivered by

LEBEL AND KARAKATSANIS JJ. —

I. Introduction and Overview

[1] The sea took the lives of two fishermen off the coast of Newfoundland and Labrador. Their estates sought compensation in tort from parties allegedly responsible for their death. This appeal raises the

décision du juge Hall, 2009 NLTD 120, 289 Nfld. & P.E.I.R. 198, 890 A.P.R. 198, 99 Admin. L.R. (4th) 308, [2009] N.J. No. 204 (QL), 2009 CarswellNfld 197. Pourvoi accueilli.

Peter O’Flaherty et Brodie Gallant, pour les appelants.

Corwin Mills, c.r., Joseph Twyne et Benjamin Piper, pour les intimés la Succession de Joseph Ryan et autres.

Peter Southey et Christine Mohr, pour l’intimé le procureur général du Canada.

Hart Schwartz et Michael S. Dunn, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Nancy E. Brown, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Rolf Pritchard, c.r., pour l’intervenant le procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador.

Jamie Martin, pour l’intervenante Workplace Health, Safety and Compensation Commission.

Scott A. Nielsen et Laurel Courtenay, pour l’intervenante Workers’ Compensation Board de la Colombie-Britannique.

Personne n’a comparu pour l’intimée Universal Marine Limited.

Personne n’a comparu pour l’intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LES JUGES LEBEL ET KARAKATSANIS —

I. Introduction et aperçu

[1] Deux pêcheurs ont perdu la vie au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador. Leurs successions ont réclamé aux parties auxquelles elles imputent le décès des pêcheurs une indemnisation

issue of whether the statutory bar of action in s. 44 of the *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, c. W-11 (“*WHSCA*”), applies and bars a negligence action initiated under s. 6(2) of the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6 (“*MLA*”). The widows and dependants of the deceased fishermen commenced the action after having received compensation under the *WHSCA*.

[2] The majority of the Court of Appeal found that the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA* was inapplicable due to interjurisdictional immunity and inoperative by virtue of federal paramountcy.

[3] We would allow the appeal. Section 44 of the *WHSCA* applies and it is both constitutionally applicable and operative. The negligence action is therefore dismissed.

II. Background Facts

[4] Joseph and David Ryan (the “Ryan brothers”) tragically died on September 19, 2004, when their ship, the *Ryan’s Commander*, capsized while returning from a fishing expedition off the coast of Newfoundland and Labrador. Their widows and dependants (the “Ryan Estates”) applied for and received compensation under the *WHSCA*.

[5] Proceeding under the *MLA*, the Ryan Estates also commenced an action in 2006 against Universal Marine Limited (“Universal Marine”), Marine Services International Limited (“Marine Services”) and its employee David Porter, alleging negligence in the design and construction of the *Ryan’s Commander*, which had been commissioned by the Ryan brothers in 2003. The action was also brought against the Attorney General of Canada, alleging negligence in the inspection of the vessel by Transport Canada. If the negligence action were to succeed, the Ryan Estates have indicated that

fondée sur la responsabilité délictuelle. Le présent pourvoi soulève la question de savoir si l’interdiction légale de poursuites prévue à l’art. 44 de la loi intitulée *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, ch. W-11 (« *WHSCA* »), s’applique et fait obstacle à l’introduction d’une action en négligence en vertu du par. 6(2) de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6 (« *LRMM* »). Les veuves et les enfants à la charge des pêcheurs décédés ont intenté une telle action après avoir reçu les indemnités pour accident du travail payables au titre de la *WHSCA*.

[2] La Cour d’appel, à la majorité, a conclu que l’interdiction légale de poursuites prévue à l’art. 44 de la *WHSCA* était inapplicable en raison de la doctrine de l’exclusivité des compétences et inopérante par application de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales ou prépondérance fédérale.

[3] Nous sommes d’avis d’accueillir le pourvoi. L’article 44 de la *WHSCA* s’applique et il est à la fois applicable et opérant sur le plan constitutionnel. L’action en négligence doit donc être rejetée.

II. Contexte factuel

[4] Deux frères, Joseph et David Ryan (les « frères Ryan »), ont tragiquement perdu la vie le 19 septembre 2004, lorsque leur bateau, le *Ryan’s Commander*, a chaviré au retour d’une expédition de pêche au large des côtes de Terre-Neuve-et-Labrador. Les veuves et les enfants à la charge des frères Ryan (les « successions Ryan ») ont demandé et reçu des indemnités au titre de la *WHSCA*.

[5] S’appuyant sur la *LRMM*, les successions Ryan ont également intenté, en 2006, une action contre Universal Marine Limited (« Universal Marine »), Marine Services International Limited (« Marine Services ») et David Porter, un employé de cette dernière, leur reprochant d’avoir fait montre de négligence dans la conception et la construction du *Ryan’s Commander*, que les frères Ryan avaient commandé en 2003. L’action visait également le procureur général du Canada, pour le motif qu’il y aurait eu négligence de la part de Transports Canada dans l’inspection du bateau. Les successions Ryan

the Workplace Health, Safety and Compensation Commission (the “Commission”) would seek repayment of the compensation received by the Ryan Estates under the *WHSCA*.

[6] Marine Services and Mr. Porter applied to the Commission under s. 46 of the *WHSCA* for a determination of whether the Ryan Estates’ action is prohibited by virtue of the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA*. The Commission held that the action was statute barred by s. 44. According to the Commission, the *WHSCA* applied because the Ryan brothers had died in the course of their employment, and Universal Marine, Marine Services, and the Attorney General of Canada were “employers” and David Porter was a “worker” within the meaning of s. 2 of the *WHSCA*. The Commission concluded that the constitutional doctrines of interjurisdictional immunity and federal paramountcy did not apply.

III. Judicial History

A. *Supreme Court of Newfoundland and Labrador — Trial Division (Hall J.), 2009 NLTD 120, 289 Nfld. & P.E.I.R. 198*

[7] On judicial review, Hall J. overturned the decision of the Commission. He determined that the *WHSCA* is, in pith and substance, an insurance scheme. He also held that liability in the marine context falls within the exclusive federal jurisdiction over “Navigation and Shipping” under s. 91(10) of the *Constitution Act, 1867*. He found that the right to make a claim under the *MLA* is a core feature of that federal power.

[8] Hall J. held that interjurisdictional immunity applied. In his opinion, the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA* impaired the right to make a claim under the *MLA*, which belongs to the core of the federal power over navigation and shipping. He

ont indiqué que, si leur action en négligence était accueillie, la Workplace Health, Safety and Compensation Commission (la « Commission ») solliciterait le remboursement des indemnités qu’elles ont reçues en application de la *WHSCA*.

[6] Marine Services et M. Porter ont demandé à la Commission, en vertu de l’art. 46 de la *WHSCA*, de décider si l’action des successions Ryan tombait sous le coup de l’interdiction légale de poursuites prévue à l’art. 44 de cette même loi. La Commission a conclu que cette disposition avait pour effet de prohiber l’action. Selon elle, la *WHSCA* s’appliquait, parce que les frères Ryan avaient perdu la vie dans l’exercice de leurs fonctions, et parce que Universal Marine, Marine Services et le procureur général du Canada sont des [TRADUCTION] « employeurs » et David Porter un « travailleur » au sens de l’art. 2 de cette loi. La Commission a statué que les doctrines constitutionnelles de l’exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale ne s’appliquaient pas.

III. Historique des procédures judiciaires

A. *Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador — Section de première instance (le juge Hall), 2009 NLTD 120, 289 Nfld. & P.E.I.R. 198*

[7] À l’issue d’un contrôle judiciaire, le juge Hall a infirmé la décision de la Commission. Il a statué que la *WHSCA* était, de par son caractère véritable, un régime d’assurance. Il a également jugé que la responsabilité en matière maritime relevait de la compétence exclusive du gouvernement fédéral sur « [l]a navigation et les bâtiments ou navires » prévue au par. 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De l’avis du juge Hall, le droit de présenter une réclamation sous le régime de la *LRMM* constitue une caractéristique essentielle de cette compétence fédérale.

[8] Le juge Hall a conclu que la doctrine de l’exclusivité des compétences s’appliquait. Selon lui, l’interdiction légale de poursuites édictée à l’art. 44 de la *WHSCA* porte atteinte au droit de présenter une réclamation en vertu de la *LRMM*,

therefore concluded that s. 44 must be read down so as not to bar the action initiated by the Ryan Estates.

[9] Hall J. also determined that federal paramountcy applied because the Ryan Estates could not comply with both the *MLA* and the *WHSCA*. This conflict required that s. 44 of the *WHSCA* be read down to allow the action of the Ryan Estates to proceed. At the judicial review hearing, the parties agreed that the Attorney General of Canada was not an employer under the *WHSCA*.

B. *Supreme Court of Newfoundland and Labrador — Court of Appeal (Green C.J.N.L. and Welsh and Rowe J.J.A.), 2011 NLCA 42, 308 Nfld. & P.E.I.R. 1*

[10] The majority of the Court of Appeal upheld the trial judgment. It noted that Parliament and the legislature chose to enact “two fundamentally different legal regimes dealing with compensation for injury and death, and [that] these two regimes appear to overlap in their application to claims arising out of workplace injuries in a marine environment” (para. 54). It also noted that the *MLA* adopts a fault-based approach, whereas the *WHSCA* establishes a no-fault insurance scheme.

[11] The majority held that the *WHSCA* is a valid exercise of the provincial power over property and civil rights under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. However, interjurisdictional immunity applied because s. 44 of the *WHSCA* trenches on maritime negligence law, which sits at the core of the federal power over navigation and shipping: *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437. Since s. 44 of the *WHSCA* purports to bar an action based

qui est au cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. Il a donc jugé que l’art. 44 devait recevoir une interprétation atténuée, qui ne fasse pas obstacle à l’action introduite par les successions Ryan.

[9] Le juge Hall a également conclu à l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale, au motif que les successions Ryan ne pouvaient se conformer à la fois à la *LRMM* et à la *WHSCA*. Ce conflit commandait donc une interprétation atténuée de l’art. 44, de façon que l’action des successions Ryan puisse suivre son cours. Par ailleurs, lors de l’audience tenue dans le cadre de ce contrôle judiciaire, les parties ont reconnu que le procureur général du Canada n’était pas un employeur au sens de la *WHSCA*.

B. *Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador — Cour d’appel (le juge en chef Green et les juges Welsh et Rowe), 2011 NLCA 42, 308 Nfld. & P.E.I.R. 1*

[10] La Cour d’appel, à la majorité, a confirmé le jugement de première instance. Elle a souligné que le Parlement et la législature ont choisi d’établir [TRADUCTION] « deux régimes légaux fondamentalement différents en matière d’indemnisation des blessures et décès, et [que] ces deux régimes semblent se chevaucher en cas de demandes découlant de blessures subies en milieu de travail maritime » (par. 54). La majorité a également souligné que la *LRMM* prévoit une approche fondée sur la faute, alors que la *WHSCA* institue un régime d’assurance sans égard à la responsabilité.

[11] Les juges majoritaires ont statué que la *WHSCA* résulte de l’exercice valide par la province de son pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils prévu au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, ils ont conclu que la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique, étant donné que l’art. 44 de la *WHSCA* empiète sur les règles de droit maritime relatives à la négligence, qui font partie du contenu essentiel

on maritime negligence law, it impairs the core of that federal power.

[12] The majority also concluded that federal paramountcy applied. It explained that an operational conflict arose between the *MLA* and the *WHSCA* because a maritime claimant who is subject to the *WHSCA* could bring an action under the *MLA*. The majority held that the words “circumstances that would have entitled the person, if not deceased, to recover damages” in s. 6(2) of the *MLA* cannot reasonably be interpreted as allowing provincial workers’ compensation legislation to determine the scope of the right to access the federal maritime tort regime. Even if dual compliance was possible, the operation of s. 44 frustrated the purpose of the *MLA* by denying access to the federal maritime tort regime to the dependants of persons who die in maritime incidents.

[13] In dissent, Welsh J.A. concluded that federal paramountcy did not apply. She was of the view that no operational conflict arose between s. 6(2) of the *MLA* and s. 44 of the *WHSCA*. In her opinion, while the latter takes away the right of the deceased person to sue to recover damages, the former simply says that the dependants “may” start an action “under circumstances” where the deceased would have been entitled to do so. She explained that a liberal interpretation of the *MLA* allows for dependants of a deceased person to start an action unless, in the circumstances, an action to recover damages is not available for a statutory reason. Such a statutory reason exists in this case, as the entitlement to compensation under the *WHSCA* precludes the deceased’s entitlement to sue. This interpretation permits compliance with both statutes. Furthermore, she was of the view that the fact that s. 44 of the *WHSCA*

de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires : *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437. Comme l’art. 44 de la *WHSCA* vise à faire obstacle à l’introduction d’une action fondée sur ces règles, il porte atteinte au contenu essentiel de cette compétence fédérale.

[12] Les juges de la majorité ont aussi conclu à l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale. Il existe, ont-ils expliqué, un conflit d’application entre la *LRMM* et la *WHSCA*, car, dans les cas où l’auteur d’une demande d’indemnisation en matière maritime est assujéti à la *WHSCA*, ce demandeur pourrait tenter une action en vertu de la *LRMM*. Selon les juges majoritaires, on ne saurait raisonnablement considérer que les mots figurant au par. 6(2) de la *LRMM* (« circonstances qui, si le décès n’en était pas résulté, lui auraient donné le droit de réclamer des dommages-intérêts ») ont pour effet de permettre qu’une loi provinciale sur les accidents du travail détermine la portée du droit de recourir au régime fédéral de responsabilité délictuelle en matière maritime. De plus, même s’il était possible de se conformer aux deux textes de loi, l’application de l’art. 44 entrave la réalisation de l’objectif de la *LRMM* en privant les personnes à la charge d’une personne ayant perdu la vie dans un accident de navigation de la possibilité de se prévaloir du régime fédéral.

[13] Pour sa part, la juge Welsh, dissidente, a conclu que la doctrine de la prépondérance fédérale ne s’appliquait pas. Il n’existe, selon elle, aucun conflit d’application entre le par. 6(2) de la *LRMM* et l’art. 44 de la *WHSCA*. À son avis, bien que la seconde disposition supprime le droit du défunt d’intenter une poursuite en dommages-intérêts, la première indique simplement que les personnes à charge « peuvent » tenter une action « dans des circonstances » où le défunt aurait été autorisé à le faire. Elle a expliqué qu’une interprétation libérale de la *LRMM* permet à ces personnes d’intenter une action, sauf si, eu égard aux circonstances, un motif établi par la loi interdit d’intenter une action en dommages-intérêts. Or, un tel motif existe en l’espèce, car le droit à indemnisation prévu par le régime de la *WHSCA* fait obstacle au droit du défunt d’ester en justice. Cette interprétation permet

restricts the scope of the right granted under s. 6(2) of the *MLA* is not sufficient to establish the frustration of a federal purpose.

[14] Welsh J.A. also held that interjurisdictional immunity did not apply because s. 44 of the *WHSCA* does not trench on the core of the federal power over navigation and shipping. She determined that the *WHSCA* is a workers' compensation scheme which does not engage issues of negligence. As such, the rationale underlying this Court's determination in *Ordon*, i.e. that maritime negligence law is a core element of federal jurisdiction over navigation and shipping, does not apply to workers' compensation legislation.

IV. Analysis

A. *Issues*

[15] In this appeal, two issues must be addressed. First, does s. 44 of the *WHSCA* apply on the facts of this case? Second, if s. 44 applies, is it constitutionally applicable and operative? Regarding the second issue, the Chief Justice formulated two constitutional questions:

1. Is s. 44 of the *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, c. W-11, constitutionally inoperative in respect of federal maritime negligence claims made pursuant to s. 6 of the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6, by reason of the doctrine of federal paramountcy?
2. Is s. 44 of the *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, c. W-11, constitutionally inapplicable to federal maritime negligence claims made pursuant to s. 6 of the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6, by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity?

aux intéressés de se conformer aux deux lois. Par ailleurs, le fait que l'art. 44 de la *WHSCA* restreigne la portée du droit conféré au par. 6(2) de la *LRMM* ne suffit pas, selon la juge, pour établir l'existence d'une entrave à la réalisation d'un objectif fédéral.

[14] La juge Welsh a ajouté que la doctrine de l'exclusivité des compétences ne s'applique pas, parce que l'art. 44 de la *WHSCA* n'empiète pas sur le contenu essentiel de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. Elle a statué que la *WHSCA* constitue un régime d'indemnisation des accidents du travail qui ne s'attache pas aux questions de négligence. Pour cette raison, le raisonnement à la base de l'arrêt de notre Cour dans l'affaire *Ordon* — à savoir que les règles de droit maritime relatives à la négligence représentent un élément essentiel de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires — ne s'applique pas aux lois sur les accidents du travail.

IV. Analyse

A. *Questions en litige*

[15] Le présent pourvoi soulève deux aspects. Premièrement, l'art. 44 de la *WHSCA* s'applique-t-il eu égard aux faits de l'espèce? Deuxièmement, si l'art. 44 s'applique, est-il, sur le plan constitutionnel, applicable et opérant? Relativement au deuxième aspect, la Juge en chef a formulé deux questions constitutionnelles :

1. Est-ce que l'art. 44 de la loi intitulée *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, est inopérant du point de vue constitutionnel, en raison de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, à l'égard des actions en négligence fondées sur le droit maritime fédéral qui sont présentées en vertu de l'art. 6 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6?
2. Est-ce que l'art. 44 de la loi intitulée *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, est inapplicable du point de vue constitutionnel, en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences, à l'égard des actions en négligence fondées sur le droit maritime fédéral qui sont présentées en vertu de l'art. 6 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6?

B. *Relevant Legislative Provisions*

[16] Two legislative provisions are relevant to this appeal: s. 44 of the *WHSCA* and s. 6(2) of the *MLA*. Section 44 of the *WHSCA* provides as follows:

44. (1) The right to compensation provided by this Act is instead of rights and rights of action, statutory or otherwise, to which a worker or his or her dependents are entitled against an employer or a worker because of an injury in respect of which compensation is payable or which arises in the course of the worker's employment.

(2) A worker, his or her personal representative, his or her dependents or the employer of the worker has no right of action in respect of an injury against an employer or against a worker of that employer unless the injury occurred otherwise than in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by the employer.

(3) An action does not lie for the recovery of compensation under this Act and claims for compensation shall be determined by the commission.

[17] Section 6(2) of the *MLA* provides as follows:

6. . . .

(2) If a person dies by the fault or neglect of another under circumstances that would have entitled the person, if not deceased, to recover damages, the dependents of the deceased person may maintain an action in a court of competent jurisdiction for their loss resulting from the death against the person from whom the deceased person would have been entitled to recover.

C. *Positions of the Parties*

(1) Application of Section 44 of the *WHSCA*

[18] The first issue is the interpretation of the *WHSCA* and the determination of its scope of application. Only the Ryan Estates address this issue in their factum before this Court. However, the issue was discussed at length at the hearing. The appellants submit that s. 44 of the *WHSCA* applies and

B. *Dispositions législatives pertinentes*

[16] Deux dispositions législatives sont pertinentes en l'espèce : l'art. 44 de la *WHSCA* et le par. 6(2) de la *LRMM*. L'article 44 de la *WHSCA* est rédigé ainsi :

[TRADUCTION]

44. (1) Le droit à l'indemnité prévue par la présente loi remplace les droits et droits d'action, d'origine législative ou autre, qu'ont le travailleur ou les personnes à sa charge contre un employeur ou un travailleur en raison de blessures à l'égard desquelles une indemnité est payable ou que subit le travailleur dans le cours de ses fonctions.

(2) Le travailleur, son représentant personnel, les personnes à sa charge et son employeur ne disposent d'aucun droit d'action pour cause de blessures contre un employeur ou un travailleur de ce dernier, sauf si les blessures sont survenues autrement que dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l'industrie à laquelle participe l'employeur.

(3) Aucune action ne peut être intentée pour obtenir l'indemnité prévue par la présente loi. Les demandes d'indemnité sont tranchées par la Commission.

[17] Le paragraphe 6(2) de la *LRMM* est rédigé comme suit :

6. . . .

(2) Lorsqu'une personne décède par suite de la faute ou de la négligence d'autrui dans des circonstances qui, si le décès n'en était pas résulté, lui auraient donné le droit de réclamer des dommages-intérêts, les personnes à sa charge peuvent saisir le tribunal compétent d'une telle réclamation.

C. *Thèses des parties*

(1) Application de l'art. 44 de la *WHSCA*

[18] La première étape consiste à interpréter la *WHSCA* et à délimiter son champ d'application. Bien que seules les successions Ryan traitent de cet aspect dans leur mémoire, il a toutefois été débattu en profondeur lors de l'audience. Les appelants soutiennent que l'art. 44 de la *WHSCA* s'applique

bars the action initiated by the Ryan Estates for the reasons stated by the Commission: the appellants are subject to the *WHSCA*, the Ryan brothers were injured in the course of their employment, and “the injury occurred . . . in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by” Marine Services. The Ryan Estates respond that s. 44 does not apply because the Ryan brothers were not employed by Marine Services at the time of the accident that caused their death. The Attorney General of Canada made no submissions on this issue.

(2) Constitutional Applicability and Operability of Section 44 of the *WHSCA*

(i) *Interjurisdictional Immunity*

[19] Assuming that s. 44 applies, the parties then address the second issue: the constitutional applicability and operability of s. 44. The appellants submit that the doctrine of interjurisdictional immunity is not engaged. The statutory bar in the *WHSCA* applies only to employers and workers in one province. It does not impair the uniformity of Canadian maritime law. Canadian law has long recognized the application of provincial workers’ compensation legislation in the maritime context. The Court of Appeal erred in its application of this Court’s decision in *Ordon*. The judgment of our Court held that maritime negligence law is at the core of the federal power over navigation and shipping and that it is constitutionally impermissible for a provincial statute of general application to indirectly regulate maritime negligence law issues. But, unlike *Ordon*, this case concerns the nature of the civil rights as between provincial employers and workers. Federal jurisdiction over navigation and shipping is not engaged and should not preclude the operation of provincial workers’ compensation schemes in maritime industries.

et rend irrecevable l’action introduite par les successions Ryan pour les motifs exprimés par la Commission : les appelants sont assujettis à la *WHSCA*, les frères Ryan ont été blessés dans le cours de leurs fonctions et il s’agit de « blessures [. . .] survenues [. . .] dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l’industrie à laquelle participe » Marine Services. Quant aux successions Ryan, elles répondent que l’art. 44 ne s’applique pas, parce que les frères Ryan ne travaillaient pas pour Marine Services au moment de l’accident ayant entraîné leur décès. Enfin, le procureur général du Canada n’a présenté aucune observation sur ce point.

(2) Applicabilité et opérabilité de l’art. 44 de la *WHSCA* sur le plan constitutionnel

(i) *Exclusivité des compétences*

[19] Tenant pour acquis que l’art. 44 s’applique, les parties se penchent ensuite sur le deuxième aspect, à savoir l’applicabilité et l’opérabilité de l’art. 44 sur le plan constitutionnel. Les appelants soutiennent que la doctrine de l’exclusivité des compétences ne s’applique pas. L’interdiction légale de poursuites prévue par la *WHSCA* s’applique uniquement aux employeurs et aux travailleurs de la province concernée. Elle ne rompt pas l’uniformité du droit maritime canadien. Le droit canadien reconnaît depuis longtemps l’application des lois provinciales aux accidents du travail dans le domaine maritime. La Cour d’appel aurait commis une erreur dans son application de l’arrêt *Ordon* de notre Cour. En effet, cet arrêt a établi que les règles de droit maritime relatives à la négligence appartiennent au contenu essentiel de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires, et qu’il est inacceptable, sur le plan constitutionnel, qu’une loi provinciale de portée générale régleme indirectement des questions touchant ces règles de droit. Toutefois, contrairement à l’affaire *Ordon*, il est question en l’espèce de la nature des droits civils entre employeurs et travailleurs provinciaux. La compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires n’est pas en cause et ne devrait pas faire obstacle à l’application des régimes provinciaux d’indemnisation des accidents du travail dans les industries maritimes.

[20] The Ryan Estates say that the doctrine of interjurisdictional immunity is triggered. Maritime negligence law belongs to the core of the federal competence over navigation and shipping. The *WHSCA* indirectly regulates maritime negligence law by eliminating recourse to a statutory maritime negligence action. Eliminating access to the right of the action provided by s. 6(2) of the *MLA* seriously impairs this core and triggers the application of the doctrine of interjurisdictional immunity.

[21] The Attorney General of Canada also submits that interjurisdictional immunity applies. Maritime negligence law, which is part of the core of federal jurisdiction over navigation and shipping, includes the rules relating to who can be compensated for death and injury resulting from a maritime accident. The statutory bar in s. 44 of the *WHSCA* sterilizes the right of dependants to sue for wrongful death pursuant to s. 6(2) of the *MLA*. There is no higher form of impairment.

(ii) *Federal Paramountcy*

[22] The parties also address the other constitutional issue, the application of the doctrine of federal paramountcy. The appellants argue that paramountcy does not apply. The federal and provincial statutes can operate together without conflict because there is no right to make a claim pursuant to s. 6(2) of the *MLA* where a fatality occurs “under circumstances” that deny to the deceased person the right to recover damages under the general liability regime (for example where, as here, litigation is barred by a provincial workers’ compensation scheme). Moreover, the fact that the provincial statute limits the scope of the right under s. 6(2) of the *MLA* does not frustrate a federal purpose.

[20] Les successions Ryan prétendent au contraire que la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique. Selon elles, les règles de droit maritime relatives à la négligence font partie du contenu essentiel de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires, et la *WHSCA* réglemente indirectement ces règles en éliminant la possibilité reconnue par la loi d’intenter une action fondée sur cette négligence. L’élimination du droit d’action prévu par le par. 6(2) de la *LRMM* porte sérieusement atteinte à ce contenu essentiel et déclenche l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences.

[21] Le procureur général du Canada affirme lui aussi que la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique. Les règles de droit maritime relatives à la négligence, qui font partie du contenu essentiel de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires, comprennent les règles établissant qui peut être indemnisé en cas de décès et blessures découlant d’un accident de navigation. L’interdiction légale de poursuites prévue par l’art. 44 de la *WHSCA* a pour effet de neutraliser le droit des personnes à charge d’intenter des poursuites en application du par. 6(2) de la *LRMM* en cas de décès causé par la faute d’autrui. Il n’existe pas de forme plus grave d’atteinte au contenu essentiel de la compétence fédérale.

(ii) *Prépondérance fédérale*

[22] Les parties traitent aussi de l’autre question d’ordre constitutionnel, soit celle de l’application de la doctrine de la prépondérance fédérale. Les appelants soutiennent que cette doctrine ne s’applique pas. Selon eux, il n’existe aucun conflit d’application entre les lois fédérale et provinciale en cause, vu l’absence de droit d’intenter une action en vertu du par. 6(2) de la *LRMM* lorsque le décès survient « dans des circonstances » où la victime n’aurait pas le droit de réclamer des dommages-intérêts suivant le régime général de responsabilité (par exemple dans les cas où, comme en l’espèce, un régime provincial d’indemnisation des accidents du travail fait obstacle aux poursuites). Qui plus est, le fait que la loi provinciale limite la portée du droit prévu au par. 6(2) de la *LRMM* n’entrave pas la réalisation d’un objectif fédéral.

[23] The Ryan Estates submit that paramountcy applies. First, an operational conflict exists if s. 44 of the *WHSCA* bars an action against any employer that is subject to the scheme. Then, the Ryan Estates say that the provision frustrates the federal purpose of regulating marine liability claims by eliminating recourse to the *MLA*. The application of that provincial bar would have far-reaching implications for liability claims under the *MLA*. An “employer” would not be subject to federal marine liability in certain instances because of the protection granted to it under provincial law.

[24] The Attorney General of Canada agrees with the Ryan Estates. Section 6(2) of the *MLA* is the gateway to the federal maritime tort regime for dependants of seamen who die at sea. Parliament determined that dependants can maintain any maritime liability action that would have been available to the deceased person. The statutory bar in the provincial statute denies them that cause of action. The two laws are diametrically opposed; the one extinguishes the other. Moreover, the provincial law frustrates the federal purpose of creating a cause of action that allows dependants to choose their preferred method of obtaining compensation after a wrongful death in the maritime context and maintaining national uniformity in maritime negligence law.

(3) Interveners

[25] The interveners are the Attorneys General of Ontario, Nova Scotia, British Columbia and Newfoundland and Labrador, the Newfoundland and Labrador Workplace Health, Safety and Compensation Commission, and the Workers’ Compensation Board of British Columbia. Collectively, the interveners agree with the appellants that s. 44 of

[23] Les successions Ryan prétendent au contraire que la doctrine de la prépondérance fédérale s’applique. D’abord, il y a conflit d’application si l’art. 44 de la *WHSCA* a pour effet d’interdire l’introduction d’une action contre un employeur assujéti au régime. Ensuite, d’ajouter les successions Ryan, en éliminant la possibilité de recourir à la *LRMM*, cette disposition entrave la réalisation de l’objectif fédéral consistant à réglementer les actions en responsabilité maritime. L’application de cette interdiction législative provinciale aurait des répercussions considérables sur les actions en responsabilité fondées sur la *LRMM*. Ainsi, en raison de la protection que lui confère la loi provinciale, un « employeur » pourrait dans certains cas échapper à la responsabilité au regard du droit fédéral en matière maritime.

[24] Le procureur général du Canada partage le point de vue des successions Ryan. Le paragraphe 6(2) de la *LRMM* permet aux personnes à la charge de marins ayant péri en mer d’avoir accès au régime fédéral de responsabilité délictuelle en matière maritime. Le Parlement a décidé que ces personnes peuvent intenter l’action en responsabilité maritime qu’aurait pu intenter la victime si elle n’avait pas perdu la vie. Or, l’interdiction établie par la loi provinciale les prive de cette cause d’action. Selon le procureur général, les deux lois sont diamétralement opposées; l’une neutralise l’autre. De plus, la loi provinciale entrave la réalisation de l’objectif fédéral qui consiste, d’une part, à créer une cause d’action en faveur des personnes à charge pour qu’elles puissent décider du régime d’indemnisation auquel elles préfèrent recourir à la suite d’un décès causé par la faute d’autrui dans le domaine maritime, et, d’autre part, à assurer à l’échelle nationale l’uniformité des règles de droit maritime relatives à la négligence.

(3) Intervenants

[25] Sont intervenus au présent pourvoi les procureurs généraux de l’Ontario, de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve-et-Labrador, la Workplace Health, Safety and Compensation Commission de Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi que la Workers’ Compensation Board de la Colombie-Britannique. Collectivement,

the *WHSCA* applies and that the provision engages neither federal paramountcy nor interjurisdictional immunity.

D. *Nature of Workers' Compensation Schemes*

[26] Professor Peter Hogg concisely describes the general nature and operation of workers' compensation schemes:

Workers' compensation is a public insurance plan that provides compensation for workers injured by accident in the course of their employment. It is financed by premiums paid by employers under compulsion of law, and it is administered by a public agency, usually called a Workers' Compensation Board. The benefits are payable for all work-related accidents (and some occupational diseases are now usually covered as well) regardless of whether or not there was negligence on the part of the employer. In all provinces and territories, the common law action for negligence has been abolished for work-related injuries, leaving the statutory scheme as the exclusive source of compensation.

(P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), vol. 1, at p. 33-9)

[27] Provincial workers' compensation schemes generally cover persons employed in the relevant province, even if a workplace accident occurs outside of the province: *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184 (P.C.) ("*Canadian Pacific Railway*"). The compensatory elements of these schemes apply to federal undertakings operating within the province, but the occupational health and safety elements do not: *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749, at p. 763, and *Tessier Ltée v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 SCC 23, [2012] 2 S.C.R. 3, at paras. 5-6.

les intervenants sont d'accord avec les appelants pour dire que l'art. 44 de la *WHSCA* s'applique et qu'il n'entraîne pas l'application de la doctrine de la prépondérance fédérale ou de la doctrine de l'exclusivité des compétences.

D. *Nature des régimes d'indemnisation des accidents du travail*

[26] Le professeur Peter Hogg a su décrire de manière concise la nature et le fonctionnement généraux des régimes d'indemnisation des accidents du travail :

[TRADUCTION] Les régimes d'indemnisation des accidents du travail sont des régimes d'assurance publics pourvoyant à l'indemnisation des travailleurs qui se blessent accidentellement dans le cours de leurs fonctions. Ces régimes sont financés par les primes que sont tenus par la loi de verser les employeurs, et ils sont administrés par un organisme public habituellement appelé commission des accidents du travail. Les indemnités prévues sont payables à l'égard de tous les accidents du travail (et, de nos jours, généralement certaines maladies professionnelles sont habituellement assurées aussi), peu importe qu'il y ait eu ou non négligence de la part de l'employeur. Dans l'ensemble des provinces et territoires, l'action en négligence de la common law a été abolie en matière d'accidents du travail, le régime prévu par la loi étant par conséquent devenu l'unique source d'indemnisation.

(P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), vol. 1, p. 33-9)

[27] En règle générale, les régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail protègent les personnes qui occupent un emploi dans la province concernée, et ce, même si l'accident du travail survient à l'extérieur de celle-ci : *Workmen's Compensation Board c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1920] A.C. 184 (C.P.) (« *Canadian Pacific Railway* »). Les aspects de ces régimes qui touchent à l'indemnisation s'appliquent aux entreprises fédérales exerçant leurs activités dans la province, mais non les aspects qui touchent à la santé et à la sécurité au travail : *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749, p. 763, et *Tessier Ltée c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, 2012 CSC 23, [2012] 2 R.C.S. 3, par. 5-6.

[28] Workers' compensation schemes in Canada are rooted in a report by the Honourable Sir William Ralph Meredith, former Chief Justice of Ontario, who was appointed in 1910 to study approaches to workers' compensation and to recommend a scheme for Ontario. In 1914, Ontario adopted his proposal to compensate "injured workers through an accident fund collected from industry and under the management of the state", and the other provinces followed: Hogg, at p. 33-9; *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890, at para. 24.

[29] The central element of Sir Meredith's proposal was what has come to be called the "historic trade-off": workers "lost their cause of action against their employers but gained compensation that depends neither on the fault of the employer nor its ability to pay", while employers had to contribute to a common fund "but gained freedom from potentially crippling liability": *Pasiechnyk*, at para. 25.

[30] This "historic trade-off" provides timely and guaranteed compensation for workers (or their dependants) and reduces liability for employers. In *Pasiechnyk*, Sopinka J. described it as a necessary and central feature to a workers' compensation scheme (para. 26). See also *Reference re: Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, ss. 32, 34 (1987), 44 D.L.R. (4th) 501 (Nfld. C.A.).

[31] The *WHSCA* is a workers' compensation scheme in Newfoundland and Labrador providing no-fault compensation to workers and their dependants arising from workplace accidents; it mandates automatic compensation without the need to establish fault on the part of the employer. The *WHSCA* replaces the tort action for negligence with compensation. As such, it is distinct from tort law. Section 44 of the *WHSCA* provides for the statutory bar that is at the heart of the "historic trade-off".

[28] Les régimes canadiens d'indemnisation des accidents du travail tirent leur origine d'un rapport établi par Sir William Ralph Meredith, ancien juge en chef de l'Ontario. Celui-ci s'était vu confier, en 1910, le mandat d'étudier différentes solutions en la matière et de recommander un régime pour l'Ontario. En 1914, la province a adopté la proposition de ce dernier d'indemniser « les travailleurs blessés au moyen d'une caisse des accidents gérée par l'État, dont les fonds seraient perçus auprès de l'industrie », puis les autres provinces ont suivi : Hogg, p. 33-9; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890, par. 24.

[29] L'élément central de la proposition de Sir Meredith résidait dans ce qu'on en est venu à appeler le « compromis historique » : les travailleurs « perdraient leur cause d'action contre leur employeur, mais obtiendraient une indemnité qui ne dépendrait ni de la responsabilité de l'employeur ni de sa capacité de payer », alors que les employeurs seraient tenus de contribuer à un fonds commun, « mais [. . .] échapp[eraient] à une responsabilité potentiellement écrasante » : *Pasiechnyk*, par. 25.

[30] Ce « compromis historique » garantit aux travailleurs (ou aux personnes à leur charge) une indemnisation en temps opportun, tout en réduisant la responsabilité des employeurs. Dans l'affaire *Pasiechnyk*, le juge Sopinka a décrit ce compromis comme une caractéristique nécessaire et cruciale d'un régime d'indemnisation des accidents du travail (par. 26). Voir aussi *Reference re : Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, ss. 32, 34 (1987), 44 D.L.R. (4th) 501 (C.A.T.-N.).

[31] La *WHSCA* est le régime d'indemnisation des accidents du travail applicable à Terre-Neuve-et-Labrador. Elle permet aux travailleurs et aux personnes à leur charge d'être indemnisés, sans égard à la responsabilité, en cas d'accident du travail; elle impose en effet l'indemnisation automatique, sans obligation d'établir la faute de l'employeur. La *WHSCA* remplace par le versement d'une indemnité l'action en responsabilité délictuelle pour négligence. En ce sens, elle constitue un régime distinct du droit de la responsabilité délictuelle. Quant à l'art. 44 de cette loi, il établit l'interdiction légale de poursuites qui est au cœur du « compromis historique ».

[32] Workers' compensation schemes, which concern employment and insurance law, fall within provincial jurisdiction over property and civil rights as provided by s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*: see *Canadian Pacific Railway; Commission du salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] S.C.R. 767; *Bell Canada; Alltrans Express Ltd. v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 S.C.R. 897; and *Husky Oil Operations Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1995] 3 S.C.R. 453, at para. 117, *per* Iacobucci J., dissenting. In *Canadian Pacific Railway*, the Privy Council said the following about the British Columbia *Workmen's Compensation Act*, R.S.B.C. 1916, c. 77 (p. 191):

The scheme of the Act is not one for interfering with rights outside the Province. It is in substance a scheme for securing a civil right within the Province.

[33] Parliament has also adopted two workers' compensation schemes based on the Meredith model: the *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. G-5 ("GECA"), and the *Merchant Seamen Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. M-6 ("MSCA"). The first statute was adopted pursuant to Parliament's exclusive jurisdiction over federal employees under s. 91(8) of the *Constitution Act, 1867*: *Attorney General of Canada v. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 S.C.R. 498; *Société canadienne des postes v. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1999] R.J.Q. 957 (C.A.), at pp. 962-63; and *Société canadienne des postes v. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1996] R.J.Q. 873 (C.A.), at p. 876. The second statute was an exercise of Parliament's jurisdiction over navigation and shipping. We will briefly review those two statutes to highlight the similarities between them and the *WHSCA*.

[34] The *GECA* applies to individuals working in any capacity for the federal government with the exception of the regular members of the Canadian

[32] Les régimes d'indemnisation des accidents du travail, qui concernent le droit du travail et le droit des assurances, relèvent du pouvoir des provinces de légiférer sur la propriété et les droits civils prévu au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* : voir *Canadian Pacific Railway; Commission du salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1966] R.C.S. 767; *Bell Canada; Alltrans Express Ltd. c. Colombie-Britannique (Workers' Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897; et *Husky Oil Operations Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1995] 3 R.C.S. 453, par. 117, le juge Iacobucci, dissident. Dans *Canadian Pacific Railway*, le Conseil privé a affirmé ce qui suit relativement à la *Workmen's Compensation Act*, R.S.B.C. 1916, ch. 77, de la Colombie-Britannique (p. 191) :

[TRADUCTION] L'esprit de la loi n'est pas d'empiéter sur des droits à l'extérieur de la province. Il s'agit essentiellement d'un régime conférant un droit civil dans la province.

[33] Le législateur fédéral a lui aussi instauré deux régimes d'indemnisation des accidents du travail fondés sur le modèle proposé par Sir Meredith : la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, L.R.C. 1985, ch. G-5 (« LIAÉ »), et la *Loi sur l'indemnisation des marins marchands*, L.R.C. 1985, ch. M-6 (« LIMM »). La première de ces lois a été adoptée par le Parlement en vertu de sa compétence exclusive à l'égard des fonctionnaires fédéraux prévue au par. 91(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* : *Procureur général du Canada c. St. Hubert Base Teachers' Association*, [1983] 1 R.C.S. 498; *Société canadienne des postes c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*, [1999] R.J.Q. 957 (C.A.), p. 962-963; et *Société canadienne des postes c. Commission de la santé et de la sécurité du travail*, [1996] R.J.Q. 873 (C.A.), p. 876. La deuxième loi a été édictée dans l'exercice de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. Nous analyserons brièvement ces deux lois pour bien faire ressortir ce qu'elles ont en commun avec la *WHSCA*.

[34] La *LIAÉ* s'applique à tout agent du gouvernement fédéral, à l'exception des membres de la force régulière des Forces canadiennes ou de la

Forces or the Royal Canadian Mounted Police: ss. 2 (“employee”) and 3(1). Section 12 provides that where an accident happens to an employee in the course of his or her employment under circumstances that entitle the employee or his or her dependants to compensation under the *GECA*, neither the employee nor the dependants “has any claim against Her Majesty, or any officer, servant or agent of Her Majesty”. Section 9(1) says that where an accident happens to an employee in the course of his or her employment under circumstances that entitle the employee or the dependants “to an action against a person other than Her Majesty”, the employee or the dependants may elect between compensation under the *GECA* or “may claim against that other person” (s. 45(1) of the *WHSCA* provides similar election rights to s. 9(1) of the *GECA*).

[35] Like the *WHSCA*, the *GECA* is a no-fault regime that provides for compensation in case of injury or death caused during employment. A central feature of that no-fault regime is the bar on claims against Her Majesty, which is the employer for employees covered by the *GECA*.

[36] The other statute, the *MSCA*, applies to seamen engaged in home-trade and foreign voyages. The definition of “seaman” excludes fishers, pilots, and apprenticed pilots: s. 2(1). An “employer” under the *MSCA* “includes every person having any seaman in his service under a contract of hiring or apprenticeship, written or oral, express or implied”: s. 2(1). The *MSCA* does not apply and no compensation is payable under it where a seaman is “entitled to claim compensation under the [*GECA*] or under any provincial workers’ compensation law”: s. 5(a).

[37] In one respect, the *MSCA* differs from the *GECA* or provincial workers’ compensation regimes such as the *WHSCA*. Whereas, in the case of the *WHSCA*, employers must contribute to a collective insurance fund based on assessment (there is no such fund for the *GECA* as Her Majesty is the only employer), s. 30(1) of the *MSCA* requires employers to “cover by insurance or other means satisfactory to the [Merchant Seaman Compensation] Board the

Gendarmerie royale du Canada : art. 2 (« agents de l’État ») et par. 3(1). En vertu de l’art. 12, l’agent de l’État ou les personnes à sa charge qui, par suite d’un accident du travail, ont droit à l’indemnité prévue par la *LIAÉ* « ne peuvent exercer d[e] recours contre Sa Majesté ou un fonctionnaire, préposé ou mandataire de celle-ci pour cet accident ». Suivant le par. 9(1), si l’accident dont a été victime un agent de l’État ouvre droit pour lui ou les personnes à sa charge « à un recours contre un tiers », l’agent ou ces personnes peuvent soit demander l’indemnité prévue, soit « exercer le recours contre le tiers » (le par. 45(1) de la *WHSCA* accorde des choix semblables à ceux prévus au par. 9(1) de la *LIAÉ*).

[35] Tout comme la *WHSCA*, la *LIAÉ* constitue un régime d’indemnisation sans égard à la responsabilité applicable en cas de blessure ou de décès survenant en cours d’emploi. L’interdiction d’engager des poursuites contre Sa Majesté — l’employeur des agents visés par la *LIAÉ* — représente un aspect fondamental de ce régime.

[36] L’autre loi, la *LIMM*, s’applique aux marins effectuant un voyage de cabotage ou un voyage de long cours. La définition de « marin » exclut les pêcheurs, les pilotes et les apprentis pilotes. Un « employeur » au sens de cette loi s’entend de « [t]oute personne ayant un marin à son service en vertu d’un contrat de louage d’ouvrage ou d’apprentissage, écrit ou verbal, exprès ou implicite » : par. 2(1). La *LIMM* ne s’applique pas lorsqu’un marin « a [le] droit [. . .] de demander l’indemnité prévue par la [*LIAÉ*] ou par une loi provinciale sur les accidents du travail » : al. 5a).

[37] La *LIMM* diffère sur un point de la *LIAÉ* et des régimes provinciaux d’indemnisation des accidents du travail comme la *WHSCA*. Dans le cas de la *WHSCA*, les employeurs doivent verser les contributions établies dans un fonds d’assurance collectif (un tel fonds n’existe pas sous le régime de la *LIAÉ* parce que Sa Majesté est le seul employeur), alors qu’aux termes du par. 30(1) de la *LIMM*, les employeurs doivent « se protéger à l’aide

risks of compensation arising under this Act”. Such employers do not contribute to a shared insurance fund, but they must nonetheless obtain insurance.

[38] In other respects, the *MSCA* is similar to other workers’ compensation schemes: the employer must pay compensation on a no-fault basis (s. 8) and the right to compensation is in lieu of all rights of action of a seaman or his dependants against the employer (s. 13). Therefore, the historic trade-off of compensation in lieu of a right to sue is, like for the *GECA* and provincial workers’ compensation schemes, at the heart of the *MSCA*. The *MSCA* also allows seamen to claim compensation under it or to bring an action against a third party, i.e. a “person other than his co-employees, his employer, the servants or mandataries of his employer”: s. 24(1). However, “[n]o seaman entitled to compensation under [the *MSCA*] or the dependants of the seaman have a right of action against an employer who is subject to [the *MSCA*]”: s. 24(5).

[39] The above review of the *GECA* and the *MSCA* highlights their similarities with the *WHSCA* and their nature as no-fault insurance schemes for workplace-related injury. Despite some differences, all of these statutes provide compensation in lieu of the right to bring an action; this is the historic trade-off at the heart of the Meredith model of workers’ compensation schemes. By establishing no-fault schemes for workplace-related injuries, these statutes are distinct from and do not interact with any tort regimes.

E. Application of Section 44 of the *WHSCA*

[40] Before engaging in a constitutional analysis of whether s. 44 of the *WHSCA* is applicable and

d’une assurance ou d’un autre moyen, suffisant aux yeux de la Commission [d’indemnisation des marins marchands], contre les risques afférents à l’indemnisation prévue par la présente loi ». Dans ce dernier cas, les employeurs ne contribuent pas à un fonds commun d’assurance, mais doivent néanmoins contracter une assurance.

[38] Sur d’autres points, la *LIMM* ressemble aux autres régimes d’indemnisation des accidents du travail : l’employeur doit verser l’indemnité, qu’il ait ou non commis une faute (art. 8), et le droit à l’indemnité tient lieu de tous droits d’action (art. 13). En conséquence, tout comme c’est le cas pour la *LIAÉ* et les régimes provinciaux d’indemnisation des accidents du travail, le compromis historique fondé sur le paiement d’une indemnité en remplacement du droit de poursuivre représente un aspect central de la *LIMM*. Cette dernière autorise elle aussi les marins à demander une indemnité ou à intenter une action, mais uniquement contre un tiers, c’est-à-dire une « personne autre que ses compagnons de travail, son employeur, les serviteurs ou les mandataires de son employeur » : par. 24(1). Cependant, « [u]n marin qui a droit à l’indemnité prévue par la [*LIMM*] ne possède, ou les personnes à sa charge ne possèdent, aucun droit d’action contre un employeur assujetti à la [*LIMM*] » : par. 24(5).

[39] Cet examen de la *LIAÉ* et de la *LIMM* fait bien ressortir leurs similarités avec la *WHSCA* et leur qualité de régimes d’assurance sans égard à la responsabilité en matière d’accidents du travail. Malgré certaines différences, toutes ces lois pouvoient au paiement d’une indemnité en remplacement du droit d’action; il s’agit du compromis historique au cœur des régimes d’indemnisation des accidents du travail fondés sur le modèle proposé par Sir Meredith. En établissant de tels régimes sans égard à la responsabilité, ces lois se distinguent des régimes d’indemnisation de responsabilité délictuelle et n’interagissent pas avec ceux-ci.

E. Application de l’art. 44 de la *WHSCA*

[40] Avant d’amorcer l’analyse constitutionnelle visant à déterminer si l’art. 44 de la *WHSCA* est

operative, we must first determine if the facts of this case give rise to its application. The Ryan Estates submit that s. 44 does not apply because the Ryan brothers were not employed by Marine Services when the accident that caused their death occurred. We disagree. We are of the view that s. 44 of the *WHSCA* applies on the facts of this case. As a result, constitutional issues arise and must be resolved.

[41] A direct employment relationship did not exist between the Ryan brothers and Marine Services at the time of the accident that led to their death. However, the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA* does not only benefit an “employer” in a direct employment relationship with the injured worker. Any employer that contributes to the scheme (and any worker of such an employer) benefits from the statutory bar, as long as the worker was injured in the course of his or her employment and the injury “occurred . . . in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by the employer”. The Commission assesses, levies, and collects contribution to the injury fund from employers that are subject to the *WHSCA*, all of whom are obligated to contribute: ss. 97 and 99. Unless excluded by regulation, the *WHSCA* applies to employers “engaged in, about or in connection with an industry in the province”: s. 38(1) (“employer” is also defined in s. 2(j) of the *WHSCA*).

[42] The parties do not dispute the Commission’s findings that (a) the Ryan brothers were injured in the course of employment within the meaning of the *WHSCA*; (b) Marine Services is an “employer” under the *WHSCA*; and (c) David Porter is a “worker” under the *WHSCA*.

[43] The dispute is whether the injury that led to the Ryan brothers’ death “occurred otherwise than in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by the employer” as stated in s. 44(2). The answer to this question

applicable et opérant, il nous faut d’abord décider si les faits de l’espèce entraînent son application. Les successions Ryan soutiennent que l’art. 44 ne s’applique pas, étant donné que les frères Ryan ne travaillaient pas pour Marine Services au moment de l’accident ayant causé leur décès. Nous ne sommes pas de cet avis. Selon nous, l’art. 44 de la *WHSCA* s’applique eu égard aux faits de l’espèce. Par conséquent, la situation soulève des questions d’ordre constitutionnel qu’il faut résoudre.

[41] Il n’existait pas de relation d’emploi directe entre Marine Services et les frères Ryan au moment de l’accident au cours duquel ces derniers sont décédés. Cependant, l’interdiction légale de poursuites prévue à l’art. 44 de la *WHSCA* ne bénéficie pas seulement à un « employeur » qui se trouve dans une relation d’emploi directe avec le travailleur blessé. Tout employeur contribuant au régime (et tout travailleur d’un tel employeur) bénéficie de l’interdiction légale de poursuites, pourvu que le travailleur ait été blessé dans le cours de ses fonctions et que les blessures soient [TRADUCTION] « survenues [. . .] dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l’industrie à laquelle participe l’employeur ». La Commission fixe et perçoit les contributions au fonds d’indemnisation que doivent obligatoirement verser tous les employeurs assujettis à la *WHSCA* : art. 97 et 99. Sauf exclusion prévue par règlement, la *WHSCA* s’applique aux employeurs « participant directement ou indirectement, à une industrie dans la province » : par. 38(1) (le terme « employeur » est également défini à l’al. 2(j) de la *WHSCA*).

[42] Les parties ne contestent pas les conclusions suivantes de la Commission : a) les frères Ryan ont été blessés dans le cours de leurs fonctions au sens de la *WHSCA*; b) Marine Services est un « employeur » au sens de la *WHSCA*; c) David Porter est un « travailleur » au sens de cette même loi.

[43] Le différend porte sur la question de savoir si les blessures ayant entraîné la mort des frères Ryan sont [TRADUCTION] « survenues autrement que dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l’industrie à laquelle participe

determines whether s. 44 of the *WHSCA* applies to this case.

[44] At the Commission, Marine Services submitted that it was engaged “in operations connected to the fishing industry”, “in the business of marine consulting, naval architecture, and vessel design”, and that David Porter was, at the relevant time, employed by it to design the vessel (A.R., at p. 17). The Commission agreed with these submissions in its findings of fact (pp. 28-29). On the question of whether the death of the Ryan brothers “occurred . . . in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on by the employer”, the Commission found that it clearly occurred in such a manner (p. 29).

[45] This appeal is from a judicial review of the Commission’s decision. The Commission’s finding that the injury that led to the death of the Ryan brothers occurred “in the conduct of the operations usual in or incidental to the industry carried on” by Marine Services is entitled to deference. It is a question of mixed fact and law that the Commission answered by assessing the evidence and interpreting its home statute. Moreover, s. 19 of the *WHSCA* contains a privative clause. In light of these factors, the standard of reasonableness applies: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paras. 52-55. On this standard, the Commission’s finding should not be disturbed.

[46] Therefore, s. 44 of the *WHSCA* applies to this case and, if constitutionally applicable and operative, bars the action initiated by the Ryan Estates against the appellants. We must now turn to the constitutional questions raised by the application of s. 44.

l’employeur », aux termes du par. 44(2). La réponse à cette question permettra de déterminer si l’art. 44 de la *WHSCA* s’applique en l’espèce.

[44] Devant la Commission, Marine Services a soutenu qu’elle exerçait [TRADUCTION] « des activités liées à l’industrie de la pêche », ainsi que « des activités d’expertise-conseil dans le domaine maritime, des activités d’architecture navale et des activités de conception de navires », et que, au cours de la période pertinente, David Porter travaillait chez elle à la conception du bateau (d.a., p. 17). La Commission a retenu ces observations dans ses conclusions de fait (p. 28-29). Quant à la question de savoir si le décès des frères Ryan [TRADUCTION] « était survenu [. . .] dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l’industrie à laquelle participe l’employeur », la Commission a conclu que c’était clairement le cas (p. 29).

[45] Le présent pourvoi découle du contrôle judiciaire de la décision de la Commission. Il convient de faire montre de déférence envers la conclusion qu’a tirée celle-ci et suivant laquelle les blessures ayant entraîné la mort des frères Ryan sont survenues [TRADUCTION] « dans le cours des activités habituelles ou accessoires menées dans l’industrie à laquelle participe » Marine Services. Il s’agit d’une question mixte de fait et de droit à laquelle la Commission a répondu en appréciant la preuve et en interprétant sa loi constitutive. De plus, l’art. 19 de la *WHSCA* contient une clause privative. À la lumière de ces facteurs, la norme de la décision raisonnable s’applique : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 52-55. Eu égard à cette norme, la conclusion de la Commission ne devrait pas être modifiée.

[46] En conséquence, l’art. 44 de la *WHSCA* s’applique à la présente espèce et, s’il est applicable et opérant sur le plan constitutionnel, il fait obstacle à l’action introduite par les successions Ryan contre les appelants. Nous allons maintenant examiner les questions constitutionnelles que soulève l’application de l’art. 44.

F. *Constitutional Questions*

[47] The constitutional issue is whether a statutory bar of action in a provincial workers' compensation scheme can preclude a person to whom the bar applies from bringing a negligence action that is provided for by a federal maritime negligence statute. The constitutional dispute in this appeal, therefore, concerns the division of powers between the federal and provincial governments under the *Constitution Act, 1867*.

[48] The first step in the resolution of a constitutional issue involving the division of powers is an analysis of the "pith and substance" of the impugned legislation: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 25. The analysis of the pith and substance consists of "an inquiry into the true nature of the law in question for the purpose of identifying the 'matter' to which it essentially relates": *Canadian Western Bank*, at para. 26. Two aspects of the law or of the impugned provision are analyzed: the purpose of the enacting body in adopting it, and the legal effect of the law or provision: *Canadian Western Bank*, at para. 27. In this case, the validity of the WHSCA (and of the MLA for that matter) is not contested and a full pith and substance analysis is not required.

[49] At the end of a pith and substance analysis, a court should generally consider interjurisdictional immunity only if there is "prior case law favouring its application to the subject matter at hand": *Canadian Western Bank*, at para. 78. The doctrine "is of limited application and should in general be reserved for situations already covered by precedent": *Canadian Western Bank*, at para. 77. In view of this Court's decision in *Ordon*, we must consider whether interjurisdictional immunity applies. After conducting that analysis, we will proceed to the determination of whether federal paramountcy applies. For the reasons that follow, we conclude that neither interjurisdictional immunity nor federal paramountcy applies in this case and

F. *Questions constitutionnelles*

[47] La difficulté d'ordre constitutionnel que pose la présente affaire consiste à décider si une interdiction légale de poursuites prévue par un régime provincial d'indemnisation des accidents du travail peut empêcher une personne visée par cette interdiction d'intenter une action en négligence en vertu d'une loi fédérale relative à la négligence en droit maritime. En l'espèce, le différend constitutionnel concerne donc le partage des compétences établi par la *Loi constitutionnelle de 1867* entre le fédéral et les provinces.

[48] La résolution d'un tel différend requiert d'abord et avant tout l'analyse du « caractère véritable » du texte de loi contesté : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 25. Une telle analyse « consiste dans une recherche sur la nature véritable de la loi en question afin d'identifier la "matière" sur laquelle elle porte essentiellement » : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 26. Deux aspects de la loi ou de la disposition contestée sont alors analysés : le but visé par le législateur qui l'a adoptée et l'effet juridique de la loi ou de la disposition en question : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 27. Toutefois, comme la validité de la WHSCA n'est pas contestée en l'espèce (ni celle de la LRMM d'ailleurs), il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse exhaustive de son caractère véritable.

[49] Au terme de l'analyse du caractère véritable, le tribunal ne doit généralement considérer la doctrine de l'exclusivité des compétences que s'il existe des « décisions antérieures préconisant son application à l'objet du litige » : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 78. Cette doctrine « reste d'une application restreinte, et [. . .] devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 77. Vu l'arrêt *Ordon* de notre Cour, il faut se demander si l'exclusivité des compétences s'applique. Après avoir effectué cette analyse, nous nous interrogerons sur l'applicabilité de la prépondérance fédérale. Pour les motifs qui suivent, nous concluons que ni la doctrine de l'exclusivité des compétences ni

that s. 44 of the *WHSCA* is thus constitutionally applicable and operative.

(1) Interjurisdictional Immunity

[50] Interjurisdictional immunity exists to protect the “basic, minimum and unassailable content” or the core of the “exclusive classes of subject” created by ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867: Bell Canada*, at p. 839. This Court discussed interjurisdictional immunity in *Canadian Western Bank* and later in *Quebec (Attorney General) v. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 SCC 39, [2010] 2 S.C.R. 536 (“*COPA*”). The doctrine has a limited application today: *Canadian Western Bank*, at paras. 33-34. In *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, Dickson C.J. stated that the dominant tide of constitutional interpretation, which favours, where possible, the operation of statutes enacted by both levels of government, militates against interjurisdictional immunity. A broad application of the doctrine is inconsistent with a flexible and pragmatic approach to federalism. As stated earlier, interjurisdictional immunity “is of limited application and should in general be reserved for situations already covered by precedent”: *Canadian Western Bank*, at para. 77.

[51] There is prior case law favouring the application of interjurisdictional immunity to the subject matter of this appeal. In *Ordon*, this Court considered negligence claims related to two boating accidents that resulted in death and injury. Since the accidents occurred in navigable waters, the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1985, c. S-9, applied. However, the plaintiffs relied on Ontario statutes permitting (a) negligence claims to be brought by siblings of a deceased or injured victim; (b) the recovery of damages for the loss of guidance, care and companionship of a deceased or injured victim;

celle de la prépondérance fédérale ne s’appliquent en l’espèce, et que l’art. 44 de la *WHSCA* est donc applicable et opérant sur le plan constitutionnel.

(1) Exclusivité des compétences

[50] L’exclusivité des compétences vise à protéger le « contenu minimum élémentaire et irréductible » ou contenu essentiel des « catégories exclusives de sujets » établies par les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867 : Bell Canada*, p. 839. La Cour a analysé la doctrine de l’exclusivité des compétences dans l’arrêt *Banque canadienne de l’Ouest* et, plus tard, dans *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536 (« *COPA* »). Cette doctrine est appliquée de manière limitée aujourd’hui : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 33-34. Dans l’arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, le juge en chef Dickson a déclaré que le courant dominant en matière d’interprétation constitutionnelle — courant qui privilégie, lorsque c’est possible, l’application des lois édictées par les deux ordres de gouvernement — milite contre l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences. Une application large de cette doctrine irait à l’encontre d’une conception souple et pragmatique du fédéralisme. Comme nous l’avons indiqué précédemment, la doctrine de l’exclusivité des compétences « reste d’une application restreinte, et [. . .] devrait, en général, être limitée aux situations déjà traitées dans la jurisprudence » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 77.

[51] Il existe de la jurisprudence préconisant l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences à l’objet du présent pourvoi. Dans l’affaire *Ordon*, la Cour s’est penchée sur des actions en négligence découlant de deux accidents de navigation de plaisance ayant entraîné des décès et des blessures. Comme ces accidents étaient survenus dans des eaux navigables, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. 1985, ch. S-9, s’appliquait. Les demandeurs invoquaient toutefois des lois ontariennes qui permettaient a) l’introduction d’actions en négligence par les

and (c) apportionment of damages in cases of contributory negligence, as these options were not available under the *Canada Shipping Act*.

[52] This Court concluded that maritime negligence law is part of the core of the federal power over “Navigation and Shipping” under s. 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, and that inter-jurisdictional immunity will apply if a provincial statute of general application has the effect of indirectly regulating a maritime negligence law issue. Iacobucci and Major JJ. stated the following, at paras. 84-85:

Maritime negligence law is a core element of Parliament’s jurisdiction over maritime law. The determination of the standard, elements, and terms of liability for negligence between vessels or those responsible for vessels has long been an essential aspect of maritime law, and the assignment of exclusive federal jurisdiction over navigation and shipping was undoubtedly intended to preclude provincial jurisdiction over maritime negligence law, among other maritime matters. As discussed below, there are strong reasons to desire uniformity in Canadian maritime negligence law. Moreover, the specialized rules and principles of admiralty law deal with negligence on the waters in a unique manner, focussing on concerns of “good seamanship” and other peculiarly maritime issues. Maritime negligence law may be understood, in the words of Beetz J. in *Bell Canada v. Quebec*, *supra*, at p. 762, as part of that which makes maritime law “specifically of federal jurisdiction”.

In our opinion, where the application of a provincial statute of general application would have the effect of regulating indirectly an issue of maritime negligence law, this is an intrusion upon the unassailable core of federal maritime law and as such is constitutionally impermissible. . . . In the context of an action arising from a collision between boats or some other accident,

frères et sœurs de la personne tuée ou blessée, b) l’obtention de dommages-intérêts pour perte de conseils, de soins et de compagnie de la personne tuée ou blessée et c) la répartition des dommages-intérêts en cas de négligence contributive, soit autant de possibilités que ne leur offrait pas la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

[52] La Cour a conclu alors que les règles de droit maritime relatives à la négligence font partie du contenu essentiel de la compétence fédérale sur « [l]a navigation et les bâtiments ou navires » prévue au par. 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et que l’exclusivité des compétences s’applique si une loi provinciale de portée générale a pour effet de réglementer indirectement une question touchant ces règles. Les juges Iacobucci et Major ont formulé les observations suivantes, aux par. 84-85 :

Les règles relatives à la négligence du droit maritime sont un élément du contenu essentiel de la compétence du Parlement sur le droit maritime. L’établissement de la norme applicable, des éléments et des conditions en matière de responsabilité pour négligence des navires ou des personnes qui en répondent est depuis longtemps un aspect essentiel du droit maritime, et l’attribution au fédéral de la compétence exclusive sur la navigation et les expéditions par eau visait sans aucun doute à exclure la compétence provinciale sur les règles relatives à la négligence, entre autres matières maritimes. Comme nous le verrons plus loin, de solides raisons militent en faveur de l’uniformité des règles relatives à la négligence en droit maritime canadien. De plus, les règles et principes spéciaux applicables en matière d’amirauté régissent la question de la négligence sur les eaux d’une façon particulière, s’attachant à la « bonne navigation » et à d’autres questions proprement maritimes. Les règles relatives à la négligence du droit maritime peuvent être considérées comme une partie intégrante de ce qui constitue la « spécificité fédérale » du droit maritime, pour reprendre l’expression employée par le juge Beetz dans *Bell Canada*, précité, à la p. 762.

À notre avis, lorsque l’application d’une loi provinciale de portée générale a pour effet de réglementer indirectement une question touchant les règles relatives à la négligence du droit maritime, il y a intrusion dans le contenu essentiel irréductible du droit maritime fédéral, ce qui est inacceptable sur le plan constitutionnel. [. . .] Dans le cadre d’une action intentée à la suite d’une

maritime negligence law encompasses the following issues, among others: the range of possible claimants, the scope of available damages, and the availability of a regime of apportionment of liability according to fault. A provincial statute of general application dealing with such matters within the scope of the province's legitimate powers cannot apply to a maritime law negligence action, and must be read down to achieve this end.

[53] Like *Ordon*, the present appeal involves the reliance by one of the parties on provincial law in relation to a maritime negligence action.

[54] In *COPA*, at para. 27, McLachlin C.J. enunciated a two-pronged test that must be met to trigger the application of the doctrine of interjurisdictional immunity:

The first step is to determine whether the provincial law — s. 26 of the Act — *trenches on the protected “core” of a federal competence*. If it does, the second step is to determine whether the provincial law's effect on the exercise of the protected federal power is *sufficiently serious* to invoke the doctrine of interjurisdictional immunity. [Emphasis in original.]

[55] Therefore, we must first consider whether the impugned legislation trenches on the core of a head of power listed in ss. 91 or 92 of the *Constitution Act, 1867*. Here, the jurisprudence serves as a useful guide to identify the core of a head of power: *Canadian Western Bank*, at para. 77; *COPA*, at para. 36.

[56] Then, if the impugned legislation trenches on the core of a head of power, we must determine whether the encroachment is sufficiently serious. Rather than just “affect” the core, the impugned legislation must “impair” it for interjurisdictional immunity to apply: “. . . the former does not imply any adverse consequence whereas the latter does” (*Canadian Western Bank*, at para. 48). In that case, the majority explained, at para. 48:

collision entre embarcations ou d'un autre accident, les règles relatives à la négligence du droit maritime comprennent notamment les points suivants: l'éventail des demandeurs éventuels, la portée des dommages-intérêts qui peuvent être obtenus et l'existence d'un régime de partage de la responsabilité selon la faute. La loi provinciale de portée générale qui régit de telles questions dans le cadre des compétences légitimes de la province ne saurait être invoquée dans une action pour négligence fondée sur le droit maritime et doit faire l'objet d'une interprétation atténuée.

[53] Tout comme dans l'arrêt *Ordon*, l'une des parties au présent pourvoi s'appuie sur une loi provinciale dans le cadre d'une action fondée sur la négligence en matière maritime.

[54] Dans l'arrêt *COPA*, par. 27, la juge en chef McLachlin a énoncé une méthode d'analyse à deux volets à laquelle il doit être satisfait pour que s'applique la doctrine de l'exclusivité des compétences :

La première étape consiste à déterminer si la loi provinciale — l'art. 26 de la Loi — *empiète sur le « cœur » d'une compétence fédérale*. Si c'est le cas, la deuxième étape consiste à déterminer si cette loi provinciale a, sur l'exercice de la compétence fédérale protégée, un effet *suffisamment grave* pour entraîner l'application de la doctrine de la compétence exclusive. [En italique dans l'original.]

[55] Par conséquent, il faut d'abord se demander si la loi contestée empiète sur le cœur d'un chef de compétence énuméré à l'art. 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À cette étape-ci, la jurisprudence constitue un guide utile pour bien cerner le cœur d'un chef de compétence : *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 77; *COPA*, par. 36.

[56] Deuxièmement, si la loi contestée empiète sur le cœur d'un chef de compétence, il faut déterminer si cet empiètement est suffisamment grave. Pour que s'applique la doctrine de l'exclusivité des compétences, la loi contestée ne doit pas simplement « toucher » le cœur d'une compétence, elle doit l'« entraver » : « . . . la première [notion] ne suppose pas de conséquences fâcheuses, contrairement à la seconde » (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 48). Dans cet arrêt, les juges majoritaires ont formulé les explications suivantes, au par. 48 :

It is when the adverse impact of a law adopted by one level of government increases in severity from “affecting” to “impairing” (without necessarily “sterilizing” or “paralyzing”) that the “core” competence of the other level of government (or the vital or essential part of an undertaking it duly constitutes) is placed in jeopardy, and not before.

To the same effect, McLachlin C.J. stated in *COPA* that “[i]mpairment” is a higher standard than “affects”, as in “an era of cooperative, flexible federalism, application of the doctrine of inter-jurisdictional immunity requires a significant or serious intrusion on the exercise” of a head of power: para. 45.

[57] When interjurisdictional immunity applies, the impugned law is not rendered invalid; it is “simply *inapplicable* to the extra-jurisdictional matter”, and it is read down to limit the scope of its application: Hogg, at p. 15-28 (emphasis in original).

[58] The Ryan Estates contend (and the majority of the Court of Appeal agreed) that interjurisdictional immunity applies because s. 44 of the *WHSCA* eliminates the Ryan Estates’ access to s. 6(2) of the *MLA*, a statutory expression of maritime negligence law. They add that this Court decided in *Ordon* that maritime negligence law is at the core of the federal power over navigation and shipping.

[59] Maritime negligence law is indeed at the core of the federal power over navigation and shipping: *Ordon*, at para. 84. A provincial statute of general application cannot have the effect of indirectly regulating an issue of maritime negligence law, such as the range of possible claimants in a maritime negligence action: *Ordon*, at para. 85. Section 44 of the *WHSCA*, a provincial statute of general application, precludes the Ryan Estates from making use of the maritime negligence action provided by s. 6(2) of the *MLA*. By altering the range of claimants who may make use of this statutory maritime negligence action, s. 44 of the *WHSCA*

C’est lorsque l’effet préjudiciable d’une loi adoptée par un ordre de gouvernement s’intensifie en passant de « toucher » à « entraver » (sans nécessairement « stériliser » ou « paralyser ») que le « contenu essentiel » de la compétence de l’autre ordre de gouvernement (ou l’élément vital ou essentiel d’une entreprise établie par lui) est menacé, et pas avant.

Abondant dans le même sens, la juge en chef McLachlin a affirmé, dans *COPA*, que le terme « entrave » est plus fort que « toucher », car en « cette époque de fédéralisme coopératif souple, l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences exige un empiétement important ou grave sur l’exercice » d’un chef de compétence : par. 45.

[57] Lorsque la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique, la loi contestée n’est pas invalidée; elle est [TRADUCTION] « tout simplement *inapplicable* à la question excédant la compétence législative conférée », et on lui attribue une interprétation atténuée pour en restreindre l’application : Hogg, p. 15-28 (en italique dans l’original).

[58] Les successions Ryan soutiennent (argument auquel ont fait droit les juges majoritaires de la Cour d’appel) que la doctrine de l’exclusivité des compétences s’applique, pour le motif que l’art. 44 de la *WHSCA* prive les successions Ryan du droit que leur confère le par. 6(2) de la *LRMM*, lequel constitue un énoncé législatif des règles de droit relatives à la négligence en matière maritime. Ils ajoutent que, dans l’affaire *Ordon*, notre Cour a décidé que ces règles sont au cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires.

[59] Les règles de droit relatives à la négligence en matière maritime font effectivement partie du cœur de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires : *Ordon*, par. 84. Une loi provinciale d’application générale ne doit pas avoir pour effet de réglementer indirectement un aspect de ces règles, par exemple l’éventail des demandeurs éventuels dans une action en négligence en matière maritime : *Ordon*, par. 85. L’article 44 de la *WHSCA*, une loi provinciale d’application générale, empêche les successions Ryan de se prévaloir du droit d’action en négligence en matière maritime que leur reconnaît le par. 6(2) de la *LRMM*. En modifiant

trenches on the core of the federal power over navigation and shipping. The first prong of the test is therefore met.

[60] However, we conclude that the second prong of the test is not met as s. 44 of the *WHSCA* does not impair the exercise of the federal power over navigation and shipping. At para. 45 of *COPA*, McLachlin C.J. described impairment as suggesting

an impact that not only affects the core federal power, but does so in a way that seriously or significantly trammels the federal power. In an era of cooperative, flexible federalism, application of the doctrine of interjurisdictional immunity requires a significant or serious intrusion on the exercise of the federal power. It need not paralyze it, but it must be serious.

[61] Parliament’s exclusive legislative jurisdiction over navigation and shipping is broad: *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 S.C.R. 222; and *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299 (P.C.). It “encompasses those aspects of navigation and shipping that engage national concerns which must be uniformly regulated across the country, regardless of their territorial scope” (*Tessier*, at para. 22), and includes “maritime law which establishes the framework of legal relationships arising out of navigation and shipping activities” and “the infrastructure of navigation and shipping activities”: *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, at para. 62.

[62] Although s. 44 of the *WHSCA* has the effect of regulating a maritime negligence law issue, it neither alters the uniformity of Canadian maritime law nor restricts Parliament’s ability to determine who may possess a cause of action under the *MLA*.

ainsi l’éventail des demandeurs susceptibles d’exercer ce droit d’action conféré par la loi, l’art. 44 de la *WHSCA* empiète sur le cœur de la compétence fédérale en matière de navigation et de bâtiments ou navires. Par conséquent, il est satisfait au premier volet de l’analyse.

[60] Cependant, nous concluons que le second volet de l’analyse n’est pas respecté, puisque l’art. 44 de la *WHSCA* n’entrave pas l’exercice de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. Dans l’arrêt *COPA*, la juge en chef McLachlin a défini ainsi le terme « entrave », au par. 45 :

[Ce terme] suppose une incidence qui non seulement touche le cœur de la compétence fédérale, mais le touche d’une façon qui porte à la compétence fédérale une atteinte grave ou importante. Dans cette époque de fédéralisme coopératif souple, l’application de la doctrine de l’exclusivité des compétences exige un empiètement important ou grave sur l’exercice de la compétence fédérale. Il n’est pas nécessaire que l’empiètement paralyse la compétence, mais il doit être grave.

[61] Le pouvoir exclusif du Parlement de légiférer sur la navigation et les bâtiments ou navires est vaste : *Queddy River Driving Boom Co. c. Davidson* (1883), 10 R.C.S. 222; et *Montreal City c. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299 (C.P.). Il « englobe les aspects de la navigation et des bâtiments ou navires qui se rapportent à des objets nationaux exigeant une réglementation uniforme dans tout le pays, sans égard à leur portée territoriale » (*Tessier*, par. 22), et s’étend au « droit maritime, qui établit le cadre des relations juridiques découlant des activités propres à la navigation et aux bâtiments ou navires » et « à l’infrastructure des activités liées à la navigation et aux bâtiments et navires » : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, par. 62.

[62] Bien que l’art. 44 de la *WHSCA* ait pour effet de réglementer un aspect des règles de droit relatives à la négligence en matière maritime, il n’altère pas l’uniformité du droit maritime canadien, ni ne limite le pouvoir du Parlement de

Despite their inability to initiate the maritime negligence action provided for by s. 6(2) of the *MLA*, parties in the position of the Ryan Estates still receive compensation for the accident in question (albeit through a different mechanism and from a different source).

[63] That s. 44 of the *WHSCA* does not impair the federal power over navigation and shipping is further illustrated by the fact that workers' compensation schemes have been applied to the maritime context for nearly a century, starting with the Privy Council's 1919 decision in *Canadian Pacific Railway*. See also *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd. v. Bruneau*, [1924] S.C.R. 168; *Bonavista Cold Storage Co. v. Walters* (1959), 20 D.L.R. (2d) 744 (Ex. Ct.); *Paré v. Rail & Water Terminal (Quebec) Inc.*, [1978] 1 F.C. 23 (T.D.); and *Laboucane v. Brooks*, 2003 BCSC 1247, 17 B.C.L.R. (4th) 20.

[64] We acknowledge that this Court in *Ordon* held that interjurisdictional immunity applies where a provincial statute of general application has the effect of indirectly regulating a maritime negligence law issue. However, *Ordon* predates *Canadian Western Bank* and *COPA*, which clarified the two-step test for interjurisdictional immunity and set the necessary level of intrusion into the relevant core at "impairs" instead of "affects". Accordingly, *Ordon* does not apply the two-step test for interjurisdictional immunity developed in *Canadian Western Bank* and *COPA* nor the notion of impairment of the federal core which is now necessary to trigger the application of interjurisdictional immunity: see *Ordon*, at para. 81. Although s. 44 of the *WHSCA* may affect the exercise of the federal power over navigation and shipping, this level of intrusion into the federal power is insufficient to trigger interjurisdictional immunity. The intrusion of s. 44 is not significant or serious when one considers the breadth of the federal power over navigation and shipping, the absence of an impact on the uniformity of Canadian maritime law, and the historical application of workers' compensation schemes in the maritime

décider qui dispose d'une cause d'action sous le régime de la *LRMM*. Même s'il leur est impossible d'intenter une action en négligence en matière maritime en vertu du par. 6(2) de la *LRMM*, les parties se trouvant dans la situation des successions Ryan obtiennent néanmoins une indemnité pour les accidents les touchant (quoique d'une source différente et par l'entremise d'un autre mécanisme).

[63] Le fait que l'art. 44 de la *WHSCA* n'entrave pas l'exercice de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires ressort également de l'application quasi centenaire des régimes d'indemnisation des accidents du travail au secteur maritime, soit depuis l'arrêt rendu en 1919 par le Conseil privé dans l'affaire *Canadian Pacific Railway*. Voir également *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd. c. Bruneau*, [1924] R.C.S. 168; *Bonavista Cold Storage Co. c. Walters* (1959), 20 D.L.R. (2d) 744 (C. de l'Éch.); *Paré c. Rail & Water Terminal (Quebec) Inc.*, [1978] 1 C.F. 23 (1^{re} inst.); et *Laboucane c. Brooks*, 2003 BCSC 1247, 17 B.C.L.R. (4th) 20.

[64] Nous reconnaissons que, dans l'arrêt *Ordon*, notre Cour a jugé que la doctrine de l'exclusivité des compétences s'applique lorsqu'une loi provinciale d'application générale a pour effet de régler indirectement un aspect des règles de droit relatives à la négligence en matière maritime. Toutefois, cet arrêt a précédé les affaires *Banque canadienne de l'Ouest* et *COPA*, où la Cour a précisé l'analyse à deux volets concernant l'exclusivité des compétences et indiqué que l'empiètement reproché devait non seulement « toucher » le cœur de la compétence en cause mais « entraver » l'exercice de celle-ci. Par conséquent, ni l'analyse élaborée dans *Banque canadienne de l'Ouest* et *COPA*, ni le degré d'empiètement requis aujourd'hui pour déclencher l'application de la doctrine de l'exclusivité des compétences n'ont été appliqués dans *Ordon* : voir *Ordon*, par. 81. Quoique l'art. 44 de la *WHSCA* puisse toucher l'exercice de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires, ce degré d'empiètement sur la compétence fédérale en question ne suffit pas pour que s'applique la doctrine de l'exclusivité des compétences. L'empiètement causé par l'art. 44 ne saurait être considéré important ou grave si

context. For these reasons, s. 44 of the *WHSCA* does not impair the federal power over navigation and shipping. Interjurisdictional immunity does not apply here. We must now consider the doctrine of federal paramountcy that the Ryan Estates also invoke.

(2) Federal Paramountcy

[65] According to the doctrine of federal paramountcy, “when the operational effects of provincial legislation are incompatible with federal legislation, the federal legislation must prevail and the provincial legislation is rendered inoperative to the extent of the incompatibility”: *Canadian Western Bank*, at para. 69. Federal paramountcy applies “not only to cases in which the provincial legislature has legislated pursuant to its ancillary power to trench on an area of federal jurisdiction, but also to situations in which the provincial legislature acts within its primary powers, and Parliament pursuant to its ancillary powers”: *Canadian Western Bank*, at para. 69.

[66] Federal paramountcy applies where there is an inconsistency between a valid federal legislative enactment and a valid provincial legislative enactment. The doctrine does not apply to an inconsistency between the common law and a valid legislative enactment. This is unlike interjurisdictional immunity, which protects the core of the “exclusive classes of subject” created by ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* even if the relevant legislative authority has yet to be exercised: *Canadian Western Bank*, at para. 34. The Chief Justice contrasted the two doctrines in *COPA*:

l’on tient compte de l’étendue de la compétence sur la navigation et les bâtiments ou navires, de l’absence de répercussions sur l’uniformité du droit maritime canadien et de l’application de longue date des régimes d’indemnisation des accidents du travail dans le secteur maritime. Pour ces raisons, l’art. 44 de la *WHSCA* n’entrave pas l’exercice de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires, et la doctrine de l’exclusivité des compétences ne s’applique pas en l’espèce. Nous devons maintenant nous pencher sur l’autre doctrine invoquée par les successions Ryan, celle de la prépondérance fédérale.

(2) Prépondérance fédérale

[65] Selon la doctrine de la prépondérance fédérale, « lorsque les effets d’une législation provinciale sont incompatibles avec une législation fédérale, la législation fédérale doit prévaloir et la législation provinciale être déclarée inopérante dans la mesure de l’incompatibilité » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 69. La doctrine s’applique « non seulement dans les cas où la législature provinciale a légiféré en vertu de son pouvoir accessoire d’empiéter dans un domaine de compétence fédérale, mais aussi dans les situations où la législature provinciale agit dans le cadre de ses compétences principales et le Parlement fédéral en vertu de ses pouvoirs accessoires » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 69.

[66] La doctrine de la prépondérance fédérale s’applique lorsqu’il existe une incompatibilité entre un texte de loi fédéral valide et un texte de loi provincial lui aussi valide. Par ailleurs, elle ne s’applique pas en cas d’incompatibilité entre la common law et un texte de loi valide. Il s’agit là d’une différence par rapport à la doctrine de l’exclusivité des compétences, laquelle protège le contenu essentiel des « catégories exclusives de sujets » établies par les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et ce, même si le pouvoir de légiférer pertinent n’a pas encore été exercé : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 34. La Juge en chef a fait la distinction suivante entre ces deux doctrines dans l’arrêt *COPA* :

Unlike interjurisdictional immunity, which is concerned with the *scope* of the federal power, paramountcy deals with the way in which that power is *exercised*. Paramountcy is relevant where there is conflicting federal and provincial legislation. [Emphasis in original; para. 62.]

[67] In *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, Beetz J. considered that federal paramountcy may apply to an inconsistency between a valid provincial legislative enactment and a rule of the common law in a field of federal jurisdiction. But, we are aware of no case in which the doctrine was applied to common law. *Bisaillon* itself was a case which essentially raised issues of interjurisdictional immunity. Moreover, *Bisaillon* does not include a reference to the leading case on federal paramountcy at the time: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, where Dickson J. stated that “the doctrine of paramountcy applies where there is a federal law and a provincial law which are (1) each valid and (2) inconsistent” (p. 168). This Court’s subsequent jurisprudence has affirmed this formulation of the test for federal paramountcy: *Bank of Montreal v. Hall*, [1990] 1 S.C.R. 121, at p. 151; *R. v. Felawka*, [1993] 4 S.C.R. 199, at pp. 215-16; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, 2005 SCC 13, [2005] 1 S.C.R. 188, at para. 11; *Canadian Western Bank*, at para. 69; *Lafarge Canada Inc.*, at para. 76; *COPA*, at para. 62.

[68] The validity of the two legislative enactments relevant in this appeal is not disputed. At issue is whether they are inconsistent. Inconsistency can arise from two different forms of conflict between the federal and provincial legislation: *COPA*, at para. 64. The first is described by Dickson J. in *Multiple Access Ltd.*, at p. 191, where he stated:

In principle, there would seem to be no good reasons to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment

Contrairement à la doctrine de l’exclusivité des compétences, laquelle se rapporte à la *portée* de la compétence fédérale, celle de la prépondérance fédérale se rapporte à la façon dont la compétence est *exercée*. La doctrine de la prépondérance est pertinente lorsqu’un conflit oppose une loi fédérale à une loi provinciale. [En italique dans l’original; par. 62.]

[67] Dans *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, le juge Beetz a estimé que la doctrine de la prépondérance fédérale peut s’appliquer en cas d’incompatibilité entre une mesure législative provinciale valide et une règle de common law portant sur un domaine de compétence fédérale. Cependant, nous ne connaissons aucune décision où la doctrine aurait été appliquée à la common law. L’arrêt *Bisaillon* lui-même était une affaire soulevant essentiellement des questions relatives à l’exclusivité des compétences. Qui plus est, il n’est fait aucune mention dans *Bisaillon* de l’arrêt de principe sur la prépondérance fédérale à l’époque : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, dans lequel le juge Dickson a déclaré que « la doctrine de la prépondérance fédérale s’applique lorsqu’il y a une loi fédérale et une loi provinciale qui sont (1) toutes deux valides et (2) incompatibles » (p. 168). La jurisprudence subséquente de notre Cour a confirmé cet énoncé du critère d’application de la doctrine de la prépondérance fédérale : *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 151; *R. c. Felawka*, [1993] 4 R.C.S. 199, p. 215-216; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 11; *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 69; *Lafarge Canada Inc.*, par. 76; *COPA*, par. 62.

[68] La validité des deux textes de loi en cause dans le présent pourvoi n’est pas contestée. La question en litige est de savoir si ces textes sont incompatibles. L’incompatibilité entre une loi fédérale et une loi provinciale peut résulter de deux formes différentes de conflit : *COPA*, par. 64. La première a été décrite ainsi par le juge Dickson dans l’arrêt *Multiple Access Ltd.*, p. 191 :

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d’exclusion sauf lorsqu’il y a un conflit véritable, comme lorsqu’une loi dit « oui » et

says “yes” and the other says “no”; “the same citizens are being told to do inconsistent things”; compliance with one is defiance of the other.

Where the federal statute says “yes” and the provincial statute says “no”, or vice versa, compliance with one statute means a violation of the other statute. It is the archetypical operational conflict.

[69] The second form of conflict is when the provincial law frustrates the purpose of the federal law: *Bank of Montreal; Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.; Canadian Western Bank*, at para. 73. The “fact that Parliament has legislated in respect of a matter does not lead to the presumption that in so doing it intended to rule out any possible provincial action in respect of that subject”: *Canadian Western Bank*, at para. 74. Courts must not forget the fundamental rule of constitutional interpretation: “. . . [w]hen a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to another applicable construction which would bring about a conflict between the two statutes”: *Canadian Western Bank*, at para. 75, citing *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at p. 356. The “standard for invalidating provincial legislation on the basis of frustration of federal purpose is high; permissive federal legislation, without more, will not establish that a federal purpose is frustrated when provincial legislation restricts the scope of the federal permission”: *COPA*, at para. 66.

[70] We are of the view that federal paramountcy does not apply in this case, under a proper interpretation of the *MLA*.

[71] The appellants argue (and the dissenting Court of Appeal judge agreed) that no conflict arises between the provincial and federal statutes because the latter does not grant a right of action to the Ryan Estates in the circumstances of this case. Under s. 6(2) of the *MLA*, dependants “may” start an action only if the person died “under circumstances

que l’autre dit « non »; « on demande aux mêmes citoyens d’accomplir des actes incompatibles »; l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre.

Lorsque la loi fédérale dit « oui » et que la loi provinciale dit « non », ou vice versa, l’observation d’une loi entraîne la violation de l’autre. C’est l’archétype du conflit d’application.

[69] La deuxième forme de conflit survient lorsque la loi provinciale entrave la réalisation de l’objectif de la loi fédérale : *Banque de Montréal; Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Rothmans, Benson & Hedges Inc.; Banque canadienne de l’Ouest*, par. 73. Le « fait que le législateur fédéral ait légiféré sur une matière n’entraîne pas la présomption qu’il a voulu, par là, exclure toute possibilité d’intervention provinciale sur le sujet » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 74. Les tribunaux ne doivent pas perdre de vue la règle d’interprétation constitutionnelle fondamentale selon laquelle « [c]haque fois qu’on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu’elle n’entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit » : *Banque canadienne de l’Ouest*, par. 75, citant *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, p. 356. La « norme d’invalidation d’une loi provinciale au motif qu’elle entrave la réalisation de l’objet fédéral est élevée; une loi fédérale permissive, sans plus, ne permettra pas d’établir l’entrave de son objet par une loi provinciale qui restreint la portée de la permissivité de la loi fédérale » : *COPA*, par. 66.

[70] À notre avis, suivant l’interprétation qu’il convient de donner à la *LRMM*, la prépondérance fédérale ne s’applique pas en l’espèce.

[71] Les appelants font valoir (et la juge dissidente de la Cour d’appel est d’accord sur ce point) qu’il n’existe pas de conflit entre la loi provinciale et la loi fédérale, parce que cette dernière ne confère pas de droit d’action aux successions Ryan dans les circonstances de l’espèce. Aux termes du par. 6(2) de la *LRMM*, les personnes à charge « peuvent »

that would have entitled the person, if not deceased, to recover damages”.

[72] On its face, s. 6(2) of the *MLA* deals with tort. It concerns a claim of negligence under Canadian maritime law. When read in the context of the preceding sections of the *MLA*, it becomes clear that the enactment of s. 6(2) was directed at filling a gap in the maritime tort regime identified by this Court in *Ordon*.

[73] Damages in fatal accident claims were historically restricted to pecuniary loss: *Fatal Accidents Act, 1846* (U.K.), 9 & 10 Vict., c. 93; and *Ordon*, at paras. 51-57 and 98. In *Ordon*, this Court extended the common law to allow maritime fatal accident claims brought by dependants to include damages for loss of guidance, care and companionship, and to allow claims to be brought by dependants of persons injured but not killed in maritime accidents: paras. 98-103. None of these claims were available under the *Canada Shipping Act*. Parliament codified these reforms in s. 6 of the *MLA*. Section 4 of the *MLA* went further and expanded the class of eligible dependants in maritime accident claims to include siblings, a reform which this Court refused to make: see *Ordon*, at para. 106.

[74] Section 5 of the *MLA* states that Part 1 of the statute, in which s. 6(2) is located,

applies in respect of a claim that is made or a remedy that is sought under or by virtue of Canadian maritime law, as defined in the *Federal Courts Act*, or any other law of Canada in relation to any matter coming within the class of navigation and shipping.

intenter une action seulement si la victime est décédée « dans des circonstances qui, si le décès n’était pas résulté, lui auraient donné le droit de réclamer des dommages-intérêts ».

[72] À première vue, le par. 6(2) de la *LRMM* est une disposition portant sur la responsabilité délictuelle. Il concerne les actions en négligence fondées sur le droit maritime canadien. Si on interprète cette disposition en corrélation avec celles qui la précèdent, il devient évident que son adoption visait à combler une lacune du régime de responsabilité délictuelle en matière maritime qu’avait relevée la Cour dans l’affaire *Ordon*.

[73] Historiquement, les dommages-intérêts accordés à la suite d’accidents mortels ne visaient que les pertes pécuniaires : *Fatal Accidents Act, 1846* (U.K.), 9 & 10 Vict., ch. 93; et *Ordon*, par. 51-57 et 98. Dans cet arrêt, la Cour a élargi la portée des règles de common law, d’une part pour permettre aux personnes à charge des victimes d’accidents de navigation mortels d’intenter des actions en dommages-intérêts pour perte de conseils, de soins et de compagnie, et, d’autre part pour autoriser les personnes à charge de personnes ayant seulement été blessées dans un accident de navigation, de présenter des demandes de réparation du préjudice résultant de leurs blessures : par. 98-103. Aucun de ces recours n’était ouvert sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Le Parlement a codifié ces réformes à l’art. 6 de la *LRMM*. L’article 4 de la *LRMM* est allé plus loin et a élargi la catégorie de personnes à charge admises à réclamer des dommages-intérêts en cas d’accidents de navigation mortels, afin d’y inclure les frères et sœurs, une modification que notre Cour avait refusé d’apporter : voir *Ordon*, par. 106.

[74] Selon l’art. 5 de la *LRMM*, la partie 1 de cette loi, dans laquelle figure le par. 6(2),

s’applique à toute mesure de redressement demandée et à toute réclamation présentée sous le régime du droit maritime canadien, au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*, ou au titre de toute autre règle de droit canadien liée à la navigation et à la marine marchande.

[75] Read together with s. 5 of the *MLA*, it is clear that s. 6(2) provides a cause of action to the dependants of a person who dies by the fault or negligence of others in a maritime context that is to be adjudicated under Canadian maritime law. However, we conclude that s. 6(2) of the *MLA*, read in light of the broader statutory context, makes room for the operation of provincial workers' compensation schemes.

[76] In our view, the *WHSCA* and the *MLA* can operate side by side without conflict. Indeed, s. 6(2) of the *MLA* provides that a dependant may bring a claim “under circumstances that would have entitled the person, if not deceased, to recover damages”. We agree with Welsh J.A. at the Court of Appeal that this language suggests that there are situations where a dependant is not allowed to bring an action pursuant to s. 6(2) of the *MLA*. Such a situation occurs where a statutory provision — such as s. 44 of the *WHSCA* — prohibits litigation because compensation has already been awarded under a workers' compensation scheme.

[77] Under the modern approach to statutory interpretation, “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at para. 26. Taking this approach, the text of s. 6(2) accommodates the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA*. The Ryan brothers' death occurred “under circumstances” that would have *disentitled* them from recovering damages “if not deceased” because, had they lived, s. 44 of the *WHSCA* would have applied. The Ryan Estates received compensation — and therefore became subject to the statutory bar in s. 44 — because the Ryan brothers succumbed to an injury for which they would have received compensation had they lived: s. 43(1) of the *WHSCA*. If the Ryan brothers had received compensation, the statutory bar in

[75] Interprété en corrélation avec l'art. 5 de la *LRMM*, le par. 6(2) confère clairement une cause d'action aux personnes à la charge d'une personne qui, en raison de la faute ou de la négligence d'autrui, a perdu la vie dans un accident de navigation assujéti au droit maritime canadien. Cependant, nous concluons que, considéré à la lumière du contexte législatif dans son ensemble, le par. 6(2) ne fait pas obstacle à l'application de régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail.

[76] À notre avis, la *WHSCA* et la *LRMM* peuvent coexister sans conflit. D'ailleurs, le par. 6(2) de la *LRMM* précise que les personnes à charge peuvent intenter une action « dans des circonstances qui, si le décès n'en était pas résulté, [. . .] auraient donné [à la victime] le droit de réclamer des dommages-intérêts ». À l'instar de la juge Welsh de la Cour d'appel, nous estimons que ce texte tend à indiquer qu'il existe des situations où une personne à charge n'est pas autorisée à intenter une action en vertu du par. 6(2) de la *LRMM*. C'est le cas lorsqu'une disposition législative — tel l'art. 44 de la *WHSCA* — interdit les poursuites au motif qu'une indemnité a déjà été versée au titre d'un régime d'indemnisation des accidents du travail.

[77] Conformément à la méthode moderne d'interprétation des lois, [TRADUCTION] « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26. Si l'on applique cette méthode, le texte du par. 6(2) est compatible avec l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 de la *WHSCA*. Les frères Ryan sont décédés « dans des circonstances » qui, « si le[ur] décès n'en était pas résulté », *ne leur auraient pas donné le droit* de réclamer des dommages-intérêts, car l'art. 44 de la *WHSCA* se serait alors appliqué. Les successions Ryan ont touché des indemnités — et sont donc devenues assujéties à l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 —, pour le motif que les frères Ryan ont succombé à des blessures dont ils auraient été indemnisés s'ils avaient survécu : par. 43(1).

s. 44 would have applied to them for the same reasons that the Commission concluded it applied to the Ryan Estates. The application of s. 44 to the Ryan brothers, had they lived, means that their dependants have no recourse to s. 6(2) of the *MLA*. On this reading, there is no conflict between the two statutes.

[78] Had the Ryan brothers survived, neither inter-jurisdictional immunity nor federal paramountcy would apply so as to render the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA* constitutionally inapplicable or inoperative. Interjurisdictional immunity would not apply for the same reasons that it does not apply to the circumstances of this appeal. As discussed earlier, federal paramountcy only applies where there is an inconsistency between two valid legislative enactments — one federal and one provincial. It does not apply to an inconsistency between the common law and a valid provincial legislative enactment. Accordingly, if the Ryan brothers had survived and sought damages in tort, federal paramountcy would not have applied to render the statutory bar in s. 44 inoperative.

[79] An interpretation recognizing the absence of conflict between the statutes is borne out by the broader context, the scheme and object of the *MLA* and Parliament's intent. Although it is evident that Parliament enacted the *MLA* to expand the maritime tort regime, two additional factors demonstrate that the *MLA* and workers' compensation schemes — federal and provincial — are meant to operate harmoniously.

[80] First, an interpretation of s. 6(2) of the *MLA* that makes room for s. 44 of the *WHSCA* ensures consistency with the two federal workers' compensation schemes described earlier: the *GECA* and the

S'ils avaient touché des indemnités, l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 se serait appliquée à eux, et ce, pour les mêmes raisons qu'elle s'applique à leurs successions, raisons qu'a précisées la Commission. Comme l'art. 44 se serait appliqué aux frères Ryan s'ils avaient survécu, les personnes à leur charge ne peuvent se prévaloir du par. 6(2) de la *LRMM*. Suivant cette interprétation, il n'existe donc aucun conflit entre les deux lois.

[78] Si les frères Ryan avaient survécu, ni la doctrine de l'exclusivité des compétences ni celle de la prépondérance fédérale ne s'appliqueraient et auraient pour effet de rendre l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 de la *WHSCA* inapplicable et inopérante. La première ne s'appliquerait pas, et ce, pour les mêmes raisons qu'elle ne s'applique pas aux circonstances du présent pourvoi. Comme il a été expliqué plus tôt, la doctrine de la prépondérance fédérale s'applique uniquement lorsqu'il y a incompatibilité entre deux textes de loi valides — l'un fédéral, l'autre provincial. Cette doctrine ne s'applique pas en présence d'une incompatibilité entre la common law et un texte de loi provincial valide. Par conséquent, si les frères Ryan avaient survécu et intenté une action en responsabilité délictuelle pour obtenir des dommages-intérêts, la doctrine de la prépondérance fédérale ne se serait pas appliquée et n'aurait pas rendu inopérante l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44.

[79] L'interprétation selon laquelle il y a absence de conflit en l'espèce est confirmée par le contexte général, l'esprit et l'objet de la *LRMM*, ainsi que par l'intention du législateur. Bien que le Parlement ait de toute évidence édicté la *LRMM* afin d'élargir le champ d'application du régime de responsabilité délictuelle en matière maritime, deux facteurs additionnels démontrent que la *LRMM* et les régimes d'indemnisation des accidents du travail — fédéraux et provinciaux — sont censés s'appliquer de manière harmonieuse.

[80] Premièrement, le fait d'interpréter le par. 6(2) de la *LRMM* de façon à permettre l'application de l'art. 44 de la *WHSCA* constitue une solution cohérente avec les deux régimes fédéraux

MSCA. The dependants of a deceased employee covered by the *GECA* could not sue Her Majesty under s. 6(2) of the *MLA* if the employee's death occurred in a maritime context. Indeed, s. 12 of the *GECA* bars any claim against Her Majesty. Likewise, the dependants of a deceased employee that falls under the *MSCA* and are therefore entitled to compensation under that Act could not bring a claim under s. 6(2) of the *MLA* due to the statutory bar in s. 13 of the *MSCA*.

[81] There is a presumption that Parliament does not enact related statutes that are inconsistent with one another: *Reference re Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2010-167 and Broadcasting Order CRTC 2010-168*, 2012 SCC 68, [2012] 3 S.C.R. 489, at paras. 38 and 61; *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 7. It would be inconsistent for Parliament to enact statutory bars in the *GECA* and the *MSCA* that do not preclude a negligence action under s. 6(2) of the *MLA*. These provisions must be interpreted harmoniously. Section 6(2) of the *MLA*, which allows dependants of a deceased person to sue if the death occurred “under circumstances that would have entitled” the deceased to recover damages if he or she had lived, can exist alongside the *GECA* and the *MSCA* without inconsistency if interpreted to mean that the application of a statutory bar in a workers' compensation scheme is a circumstance that disentitles the deceased person from being able to recover damages. If this Court were to conclude that s. 6(2) of the *MLA* did not accommodate the statutory bar in s. 44 of the *WHSCA*, it would necessarily be saying that s. 6(2) of the *MLA* also does not accommodate the statutory bars in the *GECA* and the *MSCA*. Based on the presumption of consistency, this cannot be.

d'indemnisation des accidents du travail décrits précédemment : la *LIAÉ* et la *LIMM*. En effet, les personnes à charge d'un agent de l'État visé par la *LIAÉ* ne peuvent poursuivre Sa Majesté en vertu du par. 6(2) de la *LRMM* si l'agent de l'État a perdu la vie dans un contexte maritime. De fait, l'art. 12 de la *LIAÉ* interdit tout recours contre Sa Majesté. De même, les personnes qui sont à la charge d'un employé décédé relevant de la *LIMM* et qui ont en conséquence droit à des indemnités sous le régime de cette loi ne peuvent intenter de poursuites fondées sur le par. 6(2) de la *LRMM* en raison de l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 13 de la *LIMM*.

[81] Il existe une présomption selon laquelle le Parlement n'édicte pas de lois connexes incompatibles : *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. 38 et 61; *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 7. Il serait illogique que le Parlement édicte dans la *LIAÉ* et la *LIMM* des interdictions légales de poursuivre ne faisant pas obstacle à une action en négligence fondée sur le par. 6(2) de la *LRMM*. Ces dispositions doivent être interprétées de manière harmonieuse. Le paragraphe 6(2) de la *LRMM* — qui autorise les personnes à charge d'une personne décédée à intenter une poursuite si le décès est survenu « dans des circonstances qui [. . .] auraient donné le droit » à la victime de réclamer des dommages-intérêts si elle avait survécu, peut coexister avec la *LIAÉ* et la *LIMM*, sans qu'il y ait incompatibilité, si l'on suppose que l'existence d'une interdiction légale de poursuivre dans un régime d'indemnisation des accidents du travail constitue une circonstance qui aurait empêché la victime de réclamer des dommages-intérêts si elle n'était pas décédée. Si la Cour concluait à l'incompatibilité du par. 6(2) de la *LRMM* avec l'interdiction légale de poursuites prévue à l'art. 44 de la *WHSCA*, elle se trouverait par le fait même à affirmer que le par. 6(2) n'est pas non plus compatible avec les interdictions légales de poursuites prévues par la *LIAÉ* et la *LIMM*. Compte tenu de la présomption de cohérence des lois fédérales, cela ne saurait être le cas.

[82] Second, the *WHSCA* and the *MLA* are distinct in purpose and nature: the first provides no-fault insurance benefits for workplace-related injury and the second is a statutory tort regime. In *Workers' Compensation Appeal Board v. Penney* (1980), 38 N.S.R. (2d) 623 (C.A.), Jones J.A. stated that “the principles of tort law have no application to workmen’s compensation legislation” (para. 13). In *Ferneyhough v. Workers' Compensation Appeals Tribunal (N.S.)*, 2000 NSCA 121, 189 N.S.R. (2d) 76, Cromwell J.A. (as he then was) considered that statement:

Of course, one of the purposes of a workers’ compensation scheme is to take compensation for work injury and occupational disease out of the fault based tort system. Concepts such as “fault” and “damages”, so central to tort law, are not consistent with the purposes of the workers’ compensation scheme. It was in this general sense that Jones, J.A., stated that tort law principles do not apply to the workers’ compensation system. [para. 15]

More recently, Cromwell J.A. stated that “[t]he overall purpose of workers’ compensation legislation is to take decisions about compensation for workplace injuries out of the tort system and out of the courts”: *Nova Scotia (Minister of Transportation and Public Works) v. Workers' Compensation Appeals Tribunal*, 2005 NSCA 62, 231 N.S.R. (2d) 390, at para. 20.

[83] The *WHSCA* removes compensation for workplace injury from the tort system, of which the *MLA* is a part. This is accomplished by the statutory bar in s. 44, which takes away a worker’s right to sue in tort. The *WHSCA* is “a comprehensive scheme for resolving workers’ compensation disputes” in Newfoundland and Labrador, “notably by barring access to the courts in cases covered

[82] Deuxièmement, la *WHSCA* et la *LRMM* se distinguent par leur objet et par leur nature : la première permet le versement d’une indemnité d’assurance sans égard à la responsabilité pour des accidents du travail, alors que la seconde constitue un régime légal de responsabilité délictuelle. Dans *Workers' Compensation Appeal Board c. Penney* (1980), 38 N.S.R. (2d) 623 (C.A.), le juge Jones a affirmé que [TRADUCTION] « les principes du droit de la responsabilité délictuelle ne s’appliquent pas aux régimes légaux d’indemnisation des accidents du travail » (par. 13). Dans *Ferneyhough c. Workers' Compensation Appeals Tribunal (N.S.)*, 2000 NSCA 121, 189 N.S.R. (2d) 76, le juge Cromwell (maintenant juge de notre Cour) a examiné cette affirmation :

[TRADUCTION] Bien sûr, l’un des objectifs des régimes d’indemnisation des accidents du travail est d’exclure l’indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles du champ d’application du régime de la responsabilité délictuelle fondée sur la faute. Des notions telles que « faute » et « dommages-intérêts », par ailleurs si essentielles au droit de la responsabilité délictuelle, ne sont pas compatibles avec les objectifs d’un régime d’indemnisation des accidents du travail. C’est dans cette optique générale que le juge Jones a affirmé que les principes du droit de la responsabilité délictuelle ne s’appliquaient pas au régime d’indemnisation des accidents du travail. [par. 15]

Quelques années plus tard, le juge Cromwell a déclaré que [TRADUCTION] « [l]’objectif général des lois sur les accidents du travail consiste à soustraire les décisions relatives à l’indemnisation de ces accidents au champ d’application du régime de la responsabilité délictuelle et à l’autorité des tribunaux judiciaires » : *Nova Scotia (Minister of Transportation and Public Works) c. Workers' Compensation Appeals Tribunal*, 2005 NSCA 62, 231 N.S.R. (2d) 390, par. 20.

[83] La *WHSCA* exclut l’indemnisation des accidents du travail du champ d’application du régime de la responsabilité délictuelle, régime dont fait partie la *LRMM*. Elle réalise cet objectif au moyen de l’interdiction légale de poursuites prévue par l’art. 44, qui retire aux travailleurs le droit d’intenter des poursuites en responsabilité délictuelle. La *WHSCA* est « un régime complet de règlement des

by the Act”: *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, at para. 52. As such, for the purposes of s. 6(2) of the *MLA*, a deceased worker whose dependants are entitled to compensation under the *WHSCA* is a person who died “under circumstances” that would *not* have entitled the worker to recover damages if he or she had lived.

[84] As to whether federal paramountcy applies on the basis of the *WHSCA* frustrating a federal purpose, s. 6(2) of the *MLA* was enacted to expand the range of claimants who could start an action in maritime negligence law. The *WHSCA*, which establishes a no-fault regime to compensate for workplace-related injury, does not frustrate that purpose. It simply provides for a different regime for compensation that is distinct and separate from tort. Moreover, the language in s. 6(2) of the *MLA* is permissive; a dependant “may” bring an action. The high standard for applying paramountcy on the basis of the frustration of a federal purpose is not met here. Indeed, applying the statutory bar and ensuring a consistent application of the workers’ compensation schemes at the federal and provincial levels appears to reflect the long-standing intention of Parliament through the development of these schemes.

V. Conclusion

[85] Section 44 of the *WHSCA* applies on the facts of this case. Interjurisdictional immunity and federal paramountcy do not apply in this case. Section 44 of the *WHSCA* is therefore applicable and operative. The appeal is allowed. The Ryan Estates’ claims are barred by s. 44 of the *WHSCA*

différents relatifs à l’indemnisation des accidentés du travail » à Terre-Neuve-et-Labrador, « interdisant, notamment, l’accès aux tribunaux judiciaires dans les cas visés par la Loi » : *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, par. 52. Dans ces circonstances, un travailleur décédé dont les personnes à charge ont droit à une indemnité sous le régime de la *WHSCA* constitue, pour l’application du par. 6(2) de la *LRMM*, une personne ayant perdu la vie « dans des circonstances » qui *ne* lui auraient *pas* donné le droit de réclamer des dommages-intérêts si elle avait survécu.

[84] Quant à la question de savoir si la doctrine de la prépondérance fédérale s’applique au motif que la *WHSCA* entrave la réalisation d’un objectif fédéral, signalons que le par. 6(2) de la *LRMM* a été édicté en vue d’élargir la catégorie des personnes admises à intenter une action en négligence fondée sur le droit maritime. La *WHSCA*, qui établit un régime d’indemnisation sans égard à la responsabilité pour les accidents du travail, n’entrave pas la réalisation de cet objectif. Elle instaure tout simplement un régime d’indemnisation distinct du droit de la responsabilité délictuelle. Qui plus est, le libellé du par. 6(2) de la *LRMM* possède un caractère permissif; une personne à charge « peu[t] » intenter une action. Il n’a pas été satisfait en l’espèce à la norme élevée qui est requise pour que s’applique la doctrine de la prépondérance en cas d’entrave à la réalisation d’un objectif fédéral. En effet, la mise en œuvre de l’interdiction légale de poursuites et le fait d’assurer l’application cohérente des régimes fédéraux et provinciaux d’indemnisation des accidents du travail semblent refléter l’intention manifestée depuis longtemps par le Parlement dans l’élaboration de ces régimes.

V. Conclusion

[85] L’article 44 de la *WHSCA* s’applique eu égard aux faits du présent pourvoi. Toutefois, les doctrines de l’exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale ne s’appliquent pas. L’article 44 est donc applicable et opérant. Le pourvoi est accueilli. L’article 44 fait obstacle aux

and their action is dismissed. There will be no order as to costs.

[86] The constitutional questions are answered as follows:

1. Is s. 44 of the *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, c. W-11, constitutionally inoperative in respect of federal maritime negligence claims made pursuant to s. 6 of the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6, by reason of the doctrine of federal paramountcy?

No.

2. Is s. 44 of the *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, c. W-11, constitutionally inapplicable to federal maritime negligence claims made pursuant to s. 6 of the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6, by reason of the doctrine of interjurisdictional immunity?

No.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellants: Goodland O'Flaherty, St. John's.

Solicitors for the respondents the Estate of Joseph Ryan et al.: Mills Pittman, Clarenville, Newfoundland and Labrador; Sack Goldblatt Mitchell, Ottawa.

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

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

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

réclamations des successions Ryan et leur action est rejetée. Aucune ordonnance ne sera rendue au sujet des dépens.

[86] Les questions constitutionnelles reçoivent les réponses suivantes :

1. Est-ce que l'art. 44 de la loi intitulée *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, est inopérant du point de vue constitutionnel, en raison de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, à l'égard des actions en négligence fondées sur le droit maritime fédéral qui sont présentées en vertu de l'art. 6 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6?

Non.

2. Est-ce que l'art. 44 de la loi intitulée *Workplace Health, Safety and Compensation Act*, R.S.N.L. 1990, ch. W-11, est inapplicable du point de vue constitutionnel, en raison de la doctrine de l'exclusivité des compétences, à l'égard des actions en négligence fondées sur le droit maritime fédéral qui sont présentées en vertu de l'art. 6 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6?

Non.

Pourvoi accueilli.

Procureurs des appelants : Goodland O'Flaherty, St. John's.

Procureurs des intimés la Succession de Joseph Ryan et autres : Mills Pittman, Clarenville, Terre-Neuve-et-Labrador; Sack Goldblatt Mitchell, Ottawa.

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

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

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland and Labrador: Attorney General of Newfoundland and Labrador, St. John's.

Solicitors for the intervener the Workplace Health, Safety and Compensation Commission: Roebathan, McKay & Marshall, St. John's.

Solicitor for the intervener the Workers' Compensation Board of British Columbia: Workers' Compensation Board, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador : Procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador, St. John's.

Procureurs de l'intervenante Workplace Health, Safety and Compensation Commission : Roebathan, McKay & Marshall, St. John's.

Procureur de l'intervenante Workers' Compensation Board de la Colombie-Britannique : Workers' Compensation Board, Vancouver.