

Attorney General of Canada *Appellant*

v.

Daniel Thouin and Automobile Protection Association *Respondents*

- and -

Ultramar Ltd., Olco Petroleum Group ULC, Irving Oil Limited, Alimentation Couche-Tard inc., Dépan-Escompte Couche-Tard inc., Couche-Tard inc., Global Fuels Inc., Global Fuels (Québec) Inc., Philippe Gosselin & Associés Itée, Céline Bonin and Claude Bédard *Appellants*

v.

Daniel Thouin and Automobile Protection Association *Respondents*

and

Attorney General of Quebec *Intervener*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. THOUIN

2017 SCC 46

File No.: 36869.

2017: May 24; 2017: September 28.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Civil procedure — Evidence — Immunity — Class action against oil companies and retailers who had been subjects of investigation by Competition Bureau — Motion for permission to examine chief investigator from Competition Bureau and for order requiring Attorney General of Canada to disclose evidence obtained in investigation — Objection based on Crown immunity — Whether chief investigator may be required to submit to

Procureur général du Canada *Appelant*

c.

Daniel Thouin et Association pour la protection automobile *Intimés*

- et -

Ultramar Itée, Groupe Pétrolier Olco ULC, Les Pétroles Irving inc., Alimentation Couche-Tard inc., Dépan-Escompte Couche-Tard inc., Couche-Tard inc., Les Pétroles Global inc., Les Pétroles Global (Québec) inc., Philippe Gosselin & Associés Itée, Céline Bonin et Claude Bédard *Appellants*

c.

Daniel Thouin et Association pour la protection automobile *Intimés*

et

Procureure générale du Québec *Intervenante*

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. THOUIN

2017 CSC 46

N° du greffe : 36869.

2017 : 24 mai; 2017 : 28 septembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Procédure civile — Preuve — Immunité — Recours collectif contre des pétrolières et détaillants ayant fait l'objet d'une enquête menée par le Bureau de la concurrence — Requête sollicitant l'autorisation d'interroger l'enquêteur-chef du Bureau de la concurrence ainsi qu'une ordonnance enjoignant au procureur général du Canada de communiquer des éléments de preuve obtenus dans le cadre de l'enquête — Objection fondée sur

discovery under Quebec rules of civil procedure in proceedings in which neither Crown nor chief investigator is party — Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 27 — Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17.

Crown law — Prerogatives — Immunity — Civil procedure — Obligation to provide discovery — Whether Parliament has lifted common law Crown immunity from discovery and, if so, to what extent — Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 27 — Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17.

The respondents instituted a class action against the appellant oil companies and retailers further to allegations of a conspiracy to fix gasoline retail prices in certain regions of Quebec, which allegations had already been investigated by the Competition Bureau of Canada. In their class action, the respondents sought permission to examine the Competition Bureau's chief investigator and an order requiring the Attorney General of Canada, as the Competition Bureau's legal representative, to disclose to them all intercepted communications and all documents in the investigation file. The appellants countered by raising the common law immunity from discovery on the ground that neither the Crown nor the chief investigator was a party in the class action.

The Superior Court granted the respondents' motion, granting permission to summon the chief investigator to be examined on discovery solely for the purpose of obtaining information about any knowledge he had specific to the territory covered by the class action. It also ordered the disclosure of any recordings and documents relevant to the proceedings in this case. The Court of Appeal dismissed the appeal, concluding that Crown immunity could not be relied on in this case because of s. 27 of the *Crown Liability and Proceedings Act* ("CLPA"), which provides that "the rules of practice and procedure of the court in which proceedings are taken apply in those proceedings". The Court of Appeal held that s. 27 establishes a general rule that applies in any proceedings by, against or involving the Crown.

Held: The appeal should be allowed.

l'immunité de l'État — L'enquêteur-chef peut-il être contraint à un interrogatoire préalable en vertu des règles de procédure civile québécoises lorsque ni l'État ni l'enquêteur-chef ne sont parties au litige concerné? — Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, c. C-50, art. 27 — Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 17.

Droit de la Couronne — Prerogatives — Immunité — Procédure civile — Assujettissement à un interrogatoire préalable — L'immunité de l'État en matière d'interrogatoire préalable reconnue par la common law a-t-elle été écartée par le législateur fédéral et, le cas échéant, dans quelle mesure? — Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, c. C-50, art. 27 — Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 17.

Les intimés ont entrepris un recours collectif contre les pétrolières et détaillants appelants par suite d'allégations de complot en vue de fixer les prix de l'essence à la pompe dans certaines régions du Québec, ces allégations ayant précédemment fait l'objet d'une enquête menée par le Bureau de la concurrence du Canada. Dans le cadre de leur recours collectif, les intimés ont sollicité l'autorisation d'interroger l'enquêteur-chef du Bureau de la concurrence, ainsi qu'une ordonnance enjoignant au procureur général du Canada, en sa qualité de représentant légal du Bureau de la concurrence, de leur faire part de toutes les communications interceptées et de tous les documents que renferme le dossier d'enquête. Les appelants s'y opposent en invoquant l'immunité de common law en matière d'interrogatoire préalable au motif que ni l'État ni l'enquêteur-chef ne sont parties au recours collectif.

La Cour supérieure accueille la requête des intimés et permet l'assignation de l'enquêteur-chef pour un interrogatoire préalable à la seule fin d'obtenir des précisions concernant les éléments d'information dont ce dernier dispose sur les territoires visés par le recours collectif. Elle ordonne aussi, le cas échéant, la communication des enregistrements et documents pertinents se rapportant au litige visé. La Cour d'appel rejette l'appel et conclut qu'il n'est pas possible d'invoquer une immunité de l'État en l'espèce compte tenu de l'art. 27 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* (« LRCE »), qui prévoit que « les instances suivent les règles de pratique et de procédure du tribunal saisi ». Selon la Cour d'appel, cette disposition énonce une règle générale applicable dans tout litige susceptible d'intéresser l'État, à titre de partie ou autrement.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Crown immunity, which originated in the common law, can be overridden only with clear and unequivocal legislative language. Both Parliament and the provincial legislatures have gradually placed limits on this immunity in order to draw the legal position of the Crown and its servants closer to that of other Canadian litigants in, among other areas, that of civil liability. It is up to the courts to give meaning to legislative provisions that narrow the limits of the immunity and to determine its scope, where necessary.

Section 17 of the *Interpretation Act* serves as a starting point in each case in which the Crown might have immunity by confirming that unless the immunity is clearly lifted, the Crown continues to have it. It must therefore be determined whether, in the instant case, Parliament has lifted the common law Crown immunity from discovery and, if so, to what extent.

Section 27 of the CLPA provides that the Crown is subject to the “rules of practice and procedure of the court” where proceedings in which it is a party are taken. The effect of this section is that the Crown’s immunity is lifted in such cases and that the rules of civil procedure, including those on discovery, apply to the Crown. Parliament made a clear choice when it introduced s. 27 into the CLPA, thereby imposing the application of such rules on the Crown in proceedings in which it is a party. However, s. 27 does not indicate a clear and unequivocal intention on Parliament’s part to lift the Crown’s immunity by requiring the Crown to submit to discovery in proceedings in which it is not a party.

When s. 27 is considered in light of its words and of all the sections of the CLPA, together with its legislative history, it is clear that it applies only to proceedings in which the Crown is a party. The words “in which proceedings are taken” and “those proceedings” in s. 27 necessarily refer to the provisions of the same subpart of the CLPA that concern “proceedings against the Crown”. That Act has evolved such that the obligation to submit to discovery in proceedings in which one is a party now applies to the Crown, but it does no more than that. In the absence of a clear and unequivocal expression of legislative intent, it is not open to the courts to depart from a recognized common law rule in this regard. Given that neither the Crown nor the chief investigator is a party in the proceedings in this case, the chief investigator may refuse, on the basis of the Crown’s immunity from discovery, to submit to the examination on discovery in question.

L’immunité de l’État, qui émane de la common law, ne peut être mise de côté que par le biais d’une expression claire et non équivoque du législateur. Le législateur, tant au palier fédéral qu’au palier provincial, a graduellement réduit cette immunité afin de rapprocher la situation juridique de l’État et de ses préposés de celle des autres justiciables canadiens, notamment en matière de responsabilité civile. Il revient aux tribunaux de donner un sens aux textes législatifs qui tempèrent la portée de cette immunité et d’en cerner l’étendue, le cas échéant.

L’article 17 de la *Loi d’interprétation* sert de point de départ dans chaque cas où une immunité pourrait exister en faveur de l’État en confirmant que, sans dérogation claire à l’immunité, l’État en jouit toujours. Il faut donc déterminer si, en l’espèce, l’immunité de l’État en matière d’interrogatoire préalable reconnue par la common law a été écartée par le législateur, et le cas échéant, dans quelle mesure.

L’article 27 de la LRCE soumet l’État aux « règles de pratique et de procédure du tribunal » de l’instance à laquelle l’État est partie. Cette disposition a pour effet d’écarter, dans ces cas, son immunité et de l’assujettir aux règles de la procédure civile, dont celles de l’interrogatoire préalable. Le législateur a fait un choix clair lorsqu’il a introduit l’art. 27 à la LRCE, soumettant ainsi l’État à de telles règles lorsqu’il est partie à un litige. Cependant, l’art. 27 ne dénote pas une intention claire et non équivoque du législateur de déroger à l’immunité de l’État relative à son assujettissement à un interrogatoire préalable lorsqu’il n’est pas partie au litige.

À la lumière du libellé de l’art. 27 et de l’ensemble des articles de la LRCE, de même que de son historique législatif, il est clair que l’art. 27 ne s’applique que lorsque l’État est partie au litige. L’expression « les instances » de l’art. 27 renvoie nécessairement aux dispositions de la même sous-section de la LRCE portant sur les « poursuites visant l’État », les « poursuites exercées contre lui » et les « procès instruits contre l’État ». Cette loi a évolué afin d’assujettir l’État à l’obligation de se soumettre à un interrogatoire préalable quand il est partie au litige, sans plus. En l’absence d’une intention claire et non équivoque du législateur, il n’appartient pas aux tribunaux d’écarter une règle reconnue de la common law en la matière. Comme, en l’espèce, ni l’État ni l’enquêteur-chef ne sont parties au litige concerné, ce dernier peut invoquer l’immunité de l’État en matière d’interrogatoire préalable et ainsi refuser d’être assujéti à l’interrogatoire préalable recherché.

Cases Cited

Overruled: *Temelini v. Ontario Provincial Police (Commissioner)* (1999), 44 O.R. (3d) 609; **considered:** *Imperial Oil v. Jacques*, 2014 SCC 66, [2014] 3 S.C.R. 287; **referred to:** *Canada Deposit Insurance Corp. v. Code* (1988), 49 D.L.R. (4th) 57; *Lizotte v. Aviva Insurance Co. of Canada*, 2016 SCC 52, [2016] 2 S.C.R. 521; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, 2003 SCC 42, [2003] 2 S.C.R. 157; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27.

Statutes and Regulations Cited

Code of Civil Procedure, CQLR, c. C-25, arts. 398 para. 1(3), 402.
Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 14.
Crown Liability Act, S.C. 1952-53, c. 30.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, Part II, ss. 23, 24, 25, 26, 27, 34.
Crown Liability and Proceedings (Provincial Court) Regulations, SOR/91-604, ss. 7, 8.
Crown Proceedings Act, 1947 (U.K.), 10 & 11 Geo. 6, c. 44.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7.
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16.
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 17.

Authors Cited

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2014.
 Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. IV, 2nd Sess., 34th Parl., November 1st, 1989, p. 5414.
 Côté, Pierre-André, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Jurisprudence

Arrêt rejeté : *Temelini c. Ontario Provincial Police (Commissioner)* (1999), 44 O.R. (3d) 609; **arrêt examiné :** *Pétrolière Impériale c. Jacques*, 2014 CSC 66, [2014] 3 R.C.S. 287; **arrêts mentionnés :** *Canada Deposit Insurance Corp. c. Code* (1988), 49 D.L.R. (4th) 57; *Lizotte c. Aviva, Cie d'assurance du Canada*, 2016 CSC 52, [2016] 2 R.C.S. 521; *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, 2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25, art. 398 al. 1(3), 402.
Crown Proceedings Act, 1947 (R.-U.), 10 & 11 Geo. 6, c. 44.
Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21, art. 17.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 16.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, c. C-50, partie II, art. 23, 24, 25, 26, 27, 34.
Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.C. 1952-53, c. 30.
Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c. C-38, art. 14.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7.
Règlement sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (tribunaux provinciaux), DORS/91-604, art. 7, 8.

Doctrine et autres documents cités

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
 Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. IV, 2^e sess., 34^e lég., 1^{er} novembre 1989, p. 5415.
 Côté, Pierre-André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed., Toronto, Butterworths, 1983.

Hogg, Peter W., Patrick J. Monahan and Wade K. Wright. *Liability of the Crown*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.

Horsman, Karen, and Gareth Morley, eds. *Government Liability: Law and Practice*. Aurora, Ont.: Cartwright Law Group, 2007 (loose-leaf updated May 2017, release 25).

Pépin, Gilles, et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1982.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Émond, Mainville and Parent J.J.A.), 2015 QCCA 2159, [2015] AZ-51241727, [2015] Q.J. No. 14822 (QL), 2015 CarswellQue 13777 (WL Can.), affirming a decision of Godbout J., 2015 QCCS 1432, [2015] AZ-51166343, [2015] J.Q. n° 2923 (QL), 2015 CarswellQue 3026 (WL Can.). Appeal allowed.

Bernard Letarte and Pierre Salois, for the appellant the Attorney General of Canada.

Louis P. Bélanger, Sidney Elbaz, Sylvain Lussier, Frédéric Plamondon, Louis-Martin O'Neill, Pierre-Luc Cloutier, Sébastien C. Caron, Michel C. Chabot and Guillaume Lavoie, for the appellants Ultramar Ltd., the Olco Petroleum Group ULC, Irving Oil Limited, Alimentation Couche-Tard inc., Dépan-Escompte Couche-Tard inc., Couche-Tard inc., Global Fuels Inc., Global Fuels (Québec) Inc., Philippe Gosselin & Associés ltée and Claude Bédard.

Written submissions only by *Louis Belleau and Luc Jobin*, for the appellant Céline Bonin.

Guy Paquette, Claudia Lalancette, Pierre LaTraverse and Jasmine Jolin, for the respondents.

Stéphane Rochette, for the intervener.

Hogg, Peter W., Patrick J. Monahan and Wade K. Wright. *Liability of the Crown*, 4th ed., Toronto, Carswell, 2011.

Horsman, Karen, and Gareth Morley, eds. *Government Liability : Law and Practice*, Aurora (Ont.), Cartwright Law Group, 2007 (loose-leaf updated May 2017, release 25).

Pépin, Gilles, et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1982.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Émond, Mainville et Parent), 2015 QCCA 2159, [2015] AZ-51241727, [2015] J.Q. n° 14822 (QL), 2015 CarswellQue 12468 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge Godbout, 2015 QCCS 1432, [2015] AZ-51166343, [2015] J.Q. n° 2923 (QL), 2015 CarswellQue 3026 (WL Can.). Pourvoi accueilli.

Bernard Letarte et Pierre Salois, pour l'appelant le procureur général du Canada.

Louis P. Bélanger, Sidney Elbaz, Sylvain Lussier, Frédéric Plamondon, Louis-Martin O'Neill, Pierre-Luc Cloutier, Sébastien C. Caron, Michel C. Chabot et Guillaume Lavoie, pour les appellants Ultramar ltée, le Groupe Pétrolier Olco ULC, Les Pétroles Irving inc., Alimentation Couche-Tard inc., Dépan-Escompte Couche-Tard inc., Couche-Tard inc., Les Pétroles Global inc., Les Pétroles Global (Québec) inc., Philippe Gosselin & Associés ltée et Claude Bédard.

Argumentation écrite seulement par *Louis Belleau et Luc Jobin*, pour l'appelante Céline Bonin.

Guy Paquette, Claudia Lalancette, Pierre LaTraverse et Jasmine Jolin, pour les intimés.

Stéphane Rochette, pour l'intervenante.

English version of the judgment of the Court delivered by

GASCON AND BROWN JJ. —

I. Introduction

[1] Crown immunity is deeply entrenched in our law. The Court has held that to override this immunity, which originated in the common law, requires clear and unequivocal legislative language. Over the years, both Parliament and the provincial legislatures have gradually placed limits on this immunity in order to draw the legal position of the Crown and its servants closer to that of other Canadian litigants. This is true in, among other areas, that of civil liability. Ultimately, it is up to the courts to give meaning to legislative provisions that narrow the limits of the immunity and to determine its scope, where necessary.

[2] The issue in this appeal is whether, under the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50 (“CLPA”), the obligation to submit to discovery in proceedings in which one is not a party applies to the federal Crown (“Crown”). More specifically, we must determine whether a chief investigator from the federal government’s Competition Bureau (“chief investigator”) may be required to submit to discovery under the rules of civil procedure that apply in Quebec in proceedings in which neither the Crown nor the chief investigator is a party. If so, we must then determine whether, in ordering the examination on discovery of the chief investigator, the Superior Court and the Court of Appeal erred with respect to the principles governing civil procedure in Quebec, including that of proportionality.

[3] For the reasons that follow, we are of the view that the courts below erred in their interpretation of the CLPA. Provincial rules on discovery do not apply to the Crown in proceedings in which it is not a party. The chief investigator may therefore refuse, on the basis of the Crown’s immunity from discovery,

Le jugement de la Cour a été rendu par

LES JUGES GASCON ET BROWN —

I. Introduction

[1] L’immunité de l’État est bien ancrée dans notre droit. La Cour a reconnu que cette immunité, qui émane de la common law, ne peut être mise de côté que par le biais d’une expression claire et non équivoque du législateur. Au fil des ans, le législateur, tant au palier fédéral qu’au palier provincial, a graduellement réduit cette immunité afin de rapprocher la situation juridique de l’État et de ses préposés de celle des autres justiciables canadiens. C’est le cas entre autres en matière de responsabilité civile. Au bout du compte, il revient aux tribunaux de donner un sens aux textes législatifs qui tempèrent la portée de cette immunité et d’en cerner l’étendue, le cas échéant.

[2] La question qui se pose dans le présent pourvoi est celle de savoir si, aux termes de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, c. C-50 (« LRCE »), l’État fédéral (« État ») est assujéti à l’obligation de participer à un interrogatoire préalable dans un litige auquel il n’est pas partie. Plus précisément, nous devons déterminer si l’enquêteur-chef du Bureau de la concurrence du gouvernement fédéral (« enquêteur-chef ») peut être contraint à un interrogatoire préalable en vertu des règles de procédure civile qui prévalent au Québec dans une situation où ni l’État ni l’enquêteur-chef ne sont parties au litige concerné. Dans l’affirmative, nous devons subséquemment déterminer si, en ordonnant l’interrogatoire préalable de l’enquêteur-chef, la Cour supérieure et la Cour d’appel ont erré au regard des principes qui régissent la procédure civile au Québec, dont celui de la proportionnalité.

[3] Pour les raisons qui suivent, nous sommes d’avis que les cours inférieures ont erré dans leur interprétation de la LRCE. Les règles provinciales en matière d’interrogatoire préalable ne s’appliquent pas à l’État lorsqu’il n’est pas une partie au litige. Par conséquent, l’enquêteur-chef peut invoquer

to submit to the examination on discovery at issue in this case.

II. Facts

[4] The respondent Daniel Thouin is the designated member in a class action instituted by the respondent Automobile Protection Association (“respondents”) against the appellant oil companies and retailers. The group on whose behalf he is acting consists of various people who claim to have purchased gasoline in 14 cities or regions of Quebec and who were allegedly the victims of a conspiracy by those oil companies and retailers to fix gasoline prices. The case proceeded in parallel with a similar class action concerning other cities or regions, that of Simon Jacques, Marcel Lafontaine and the Automobile Protection Association.

[5] The representatives in the two actions applied for permission to examine the chief investigator and for an order requiring the Attorney General of Canada (“AGC”), as the Competition Bureau’s legal representative, to disclose to them all intercepted communications and all documents in the Bureau’s file from its “Octane” investigation. That investigation had been launched in response to allegations that certain oil companies and retailers, including the appellants, had conspired to fix gasoline prices. During the 10 years of the “Octane” investigation, which began in 2004, the Bureau recorded more than 220,000 private communications.

III. Decisions of the Courts Below

A. *Judgment of the Superior Court — 2015 QCCS 1432*

[6] Godbout J., who heard the motion, granted permission to summon the chief investigator to be examined on discovery solely for the purpose of obtaining information about any knowledge he had specific to the territory covered by the class action, and also ordered the disclosure of any recordings and documents relevant to the proceedings in this case.

l’immunité de l’État en matière d’interrogatoire préalable et ainsi refuser d’être assujéti à l’interrogatoire préalable recherché ici.

II. Cadre factuel

[4] L’intimé Daniel Thouin est le membre désigné du recours collectif entrepris par l’intimée l’Association pour la protection automobile (« intimés ») contre les pétrolières et détaillants appelants. Le groupe au nom duquel il agit comprend diverses personnes qui auraient acheté de l’essence sur le territoire de 14 villes ou régions du Québec et qui auraient été victimes d’un complot de ces pétrolières et détaillants visant à en fixer le prix. Ce dossier procède en parallèle avec un autre recours collectif similaire visant d’autres villes ou régions, celui de MM. Simon Jacques et Marcel Lafontaine et l’Association pour la protection automobile.

[5] Dans les deux recours, les représentants demandent l’autorisation d’interroger l’enquêteur-chef, ainsi qu’une ordonnance enjoignant au procureur général du Canada (« PGC »), en sa qualité de représentant légal du Bureau de la concurrence, de leur faire part de toutes les communications interceptées et de tous les documents que renferme le dossier constitué par le Bureau dans le cadre de son enquête « Octane ». Cette enquête a été initiée par suite d’allégations de complot visant des pétrolières et des détaillants, dont les appelants, pour fixer les prix de l’essence. Au cours des 10 années qu’a duré l’enquête « Octane », entreprise en 2004, le Bureau a enregistré plus de 220 000 communications privées.

III. Décisions des instances inférieures

A. *Jugement de la Cour supérieure — 2015 QCCS 1432*

[6] Le juge Godbout, saisi de la requête, permet l’assignation de l’enquêteur-chef pour un interrogatoire préalable à la seule fin d’obtenir des précisions sur les éléments d’information dont ce dernier dispose au sujet des territoires visés par le recours collectif et ordonne aussi, le cas échéant, la communication des enregistrements et documents pertinents se rapportant au litige visé.

[7] The AGC argued that the Crown had immunity under the CLPA given that it was not a party in the proceedings, but Godbout J. nonetheless granted permission to summon the chief investigator. He drew a parallel between the motion before him in Mr. Thouin's case and the one that had been at issue in this Court in *Imperial Oil v. Jacques*, 2014 SCC 66, [2014] 3 S.C.R. 287. In his view, this Court had confirmed in *Jacques* that a judge could order the Crown to disclose all communications intercepted during the "Octane" investigation to the plaintiffs under art. 402 of the *Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25 ("C.C.P."), which was then in force. He found that, like art. 402 of the C.C.P., the provision at issue in *Jacques*, art. 398 para. 1(3) C.C.P., which concerns examination on discovery, excludes the immunity, because both articles are in the same chapter of the C.C.P., entitled "Special Proceedings Relating to Production of Evidence" (paras. 19-20 (CanLII)).

B. *Judgment of the Court of Appeal — 2015 QCCA 2159*

[8] The Court of Appeal, per Émond J.A., was instead of the view that this Court had not ruled on Crown immunity under the CLPA in *Jacques*, which meant that this question remained unresolved. The Court of Appeal therefore undertook its own interpretation of the CLPA in order to determine whether that Act expressly lifts the Crown's immunity under s. 17 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, thereby making it possible to apply the C.C.P.'s rules on examination on discovery to the Crown even in proceedings in which it is not a party.

[9] The Court of Appeal rejected the interpretation proposed by the AGC to the effect that all the provisions of Part II of the CLPA, including s. 27, which provides that "the rules of practice and procedure of the court in which proceedings are taken apply in those proceedings", apply only to proceedings against the Crown. Relying in part on the rule of consistent expression (*expressio unius est exclusio alterius*), it found that the absence of clear language expressly limiting the application of s. 27 to proceedings against the Crown supported the absence

[7] Le juge Godbout autorise l'assignation de l'enquêteur-chef malgré l'argument du PGC voulant que l'État bénéficie d'une immunité en vertu de la LRCE puisqu'il n'est pas partie au litige. Le juge trace un parallèle entre la requête dont il est saisi dans le dossier de M. Thouin et celle dont il a été question devant notre Cour dans l'arrêt *Pétrolière Impériale c. Jacques*, 2014 CSC 66, [2014] 3 R.C.S. 287. Il se dit d'avis que, dans cet arrêt, notre Cour confirme qu'un juge peut ordonner à l'État de faire part aux demandeurs l'ensemble des communications interceptées au cours de l'enquête « Octane », et ce en vertu de l'art. 402 du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25 (« C.p.c. »), alors en vigueur. Il retient que, tout comme sous l'art. 402 du C.p.c., qui était en jeu dans l'arrêt *Jacques*, l'immunité est écartée sous l'art. 398 al. 1(3) du C.p.c., qui porte sur l'interrogatoire préalable, puisque ces deux articles se retrouvent au même chapitre du C.p.c. intitulé « Des procédures spéciales d'administration de la preuve » (par. 19-20 (CanLII)).

B. *Arrêt de la Cour d'appel — 2015 QCCA 2159*

[8] La Cour d'appel, sous la plume du juge Émond, est pour sa part d'avis que, dans *Jacques*, notre Cour ne s'est pas prononcée sur l'immunité de l'État en vertu de la LRCE; cette question demeure donc non résolue. Cela étant, la Cour d'appel procède à sa propre interprétation de cette loi afin de déterminer si celle-ci écarte expressément l'immunité de l'État codifiée à l'art. 17 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21, permettant ainsi de l'assujettir aux règles de l'interrogatoire préalable prévues au C.p.c. même lorsqu'il n'est pas partie au litige.

[9] La Cour d'appel ne retient pas l'interprétation proposée par le PGC voulant que l'ensemble des dispositions de la partie II de la LRCE, y compris l'art. 27 qui prévoit que « les instances suivent les règles de pratique et de procédure du tribunal saisi », ne s'applique qu'aux litiges où l'État est poursuivi. Elle s'appuie en partie sur la règle d'uniformité d'expression (*expressio unius est exclusio alterius*) pour conclure que l'absence de termes clairs limitant expressément l'application de l'art. 27 aux seuls litiges où l'État est poursuivi milite en faveur de

of Crown immunity and the possibility of requiring the Crown to submit to discovery in this case. In the court's opinion, s. 27 establishes a general rule that applies in *any* proceedings by, against or involving the Crown. If Parliament had intended the rule in s. 27 to apply only to proceedings by or against the Crown, it would have said so, as it did elsewhere in the CLPA.

[10] The Court of Appeal concluded that s. 27 of the CLPA therefore lifts the Crown's immunity and that the chief investigator could be examined on discovery under the C.C.P. even though the Crown was not a party in the proceedings. The court was also of the view that the motion judge had properly considered the question of proportionality of the examination on discovery. In light of the great deference owed to case management decisions, it found that appellate intervention was not warranted.

IV. Issues

[11] The AGC and the other appellants — oil companies and retailers — argue that the Court of Appeal erred in holding that Quebec rules of civil procedure apply to the Crown by virtue of s. 27 of the CLPA and that the chief investigator can as a result be examined on discovery even though the Crown is not a party in the proceedings. The central question in this appeal is whether Parliament has clearly and unequivocally lifted Crown immunity in such a case. In the event that we answer this question in the affirmative, the appellants further argue that the examination was permitted improperly and in violation of the principles of the C.C.P. on the disclosure of evidence, including that of proportionality.

V. Relevant Legislative Provisions

[12] Crown immunity is recognized in s. 17 of the *Interpretation Act*, which reads as follows:

17 No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except as mentioned or referred to in the enactment.

l'absence d'une immunité de l'État et de la possibilité de l'assujettir à un interrogatoire préalable en l'espèce. La cour est d'avis que l'art. 27 énonce une règle générale applicable dans *tout* litige susceptible d'intéresser l'État, à titre de partie ou autrement. Si le législateur avait voulu que la règle énoncée à l'art. 27 ne s'applique qu'aux litiges où l'État est une partie ou est poursuivi, il l'aurait précisé, comme il le fait ailleurs dans la LRCE.

[10] La Cour d'appel conclut que l'art. 27 de la LRCE écarte donc l'immunité de l'État et que l'enquêteur-chef peut être interrogé au préalable conformément au C.p.c. même si l'État n'est pas partie au litige. La cour est aussi d'avis que le juge de première instance a adéquatement soupesé la question de la proportionnalité de l'interrogatoire préalable. Considérant le degré de déférence qui s'impose envers une décision de gestion d'instance, elle estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir en appel.

IV. Questions en litige

[11] Le PGC et les autres appelants, des pétrolières et des détaillants, soutiennent que la Cour d'appel a erré en concluant que l'art. 27 de la LRCE permet d'assujettir l'État aux règles de procédure civile québécoises de telle sorte que l'enquêteur-chef puisse être interrogé au préalable sans que l'État ne soit partie au litige. La question centrale que soulève ce pourvoi est de savoir si le législateur a écarté de façon claire et non équivoque l'immunité de l'État dans un tel cas. Si nous répondons à cette question par l'affirmative, les appelants soutiennent par ailleurs que l'interrogatoire a été erronément autorisé, en contravention des principes du C.p.c. qui régissent la communication de la preuve, dont celui de la proportionnalité.

V. Dispositions législatives pertinentes

[12] L'immunité de l'État est reconnue à l'art. 17 de la *Loi d'interprétation*, qui est libellé comme suit :

17 Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet sur ses droits et prérogatives.

[13] The respondents counter with s. 27 of the CLPA, the effect of which, they argue, is that the rules of practice and procedure of, in this case, the Quebec courts can apply to the Crown even in proceedings in which it is not a party. The Court of Appeal adopted this same interpretation. Section 27 of the CLPA reads as follows:

27 Except as otherwise provided by this Act or the regulations, the rules of practice and procedure of the court in which proceedings are taken apply in those proceedings.

[14] Section 34 of the CLPA is also relevant to this appeal. It authorizes the Governor in Council to make regulations concerning the procedure that applies in proceedings involving the Crown:

34 The Governor in Council may make regulations

- (a) prescribing rules of practice and procedure in respect of proceedings by, against or involving the Crown, including tariffs of fees and costs;
- (b) prescribing forms for the purposes of proceedings referred to in paragraph (a);
- (c) respecting the issue of certificates of judgments against the Crown;
- (d) making applicable to any proceedings by, against or involving the Crown all or any of the rules of evidence applicable in similar proceedings between subject and subject; and
- (e) generally respecting proceedings by, against or involving the Crown.

[15] The parties in this appeal also cite s. 7 of the *Crown Liability and Proceedings (Provincial Court) Regulations*, SOR/91-604 (“Regulations”):

7 Subject to sections 37 to 39 of the *Canada Evidence Act*, where, under the provincial rules, there is [a] provision under which, if an action were an action between a corporation (other than an agency of the Crown) and another person, an officer or servant of the corporation could be examined for discovery, such officer or servant of the Crown or an agency of the Crown, as the case may

[13] Les intimés y opposent l’art. 27 de la LRCE. Selon eux, cette disposition permet d’assujettir l’État aux règles de pratique et de procédure des tribunaux du Québec en l’espèce, même s’il n’est pas partie au litige. C’est également l’interprétation qu’a adoptée la Cour d’appel. L’article 27 de la LRCE édicte ce qui suit :

27 Sauf disposition contraire de la présente loi ou de ses règlements, les instances suivent les règles de pratique et de procédure du tribunal saisi.

[14] L’article 34 de la LRCE est aussi pertinent au débat. Il permet au gouverneur en conseil de rédiger des règlements relatifs à la procédure applicable aux poursuites intéressant l’État :

34 Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

- a) prescrire des règles de pratique et de procédure applicables lors des poursuites intéressant l’État, à titre de partie ou autrement, ainsi que fixer les tarifs d’honoraires et les dépens;
- b) établir des modèles ou formulaires relatifs à ces poursuites;
- c) régir la délivrance des certificats de jugements rendus contre l’État;
- d) appliquer aux poursuites intéressant l’État, à titre de partie ou autrement, toute règle de preuve applicable entre particuliers;
- e) d’une façon générale, prendre toute mesure nécessaire relativement aux poursuites intéressant l’État, à titre de partie ou autrement.

[15] L’article 7 du *Règlement sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif (tribunaux provinciaux)*, DORS/91-604 (« Règlement »), a aussi été invoqué par les parties au pourvoi :

7 Sous réserve des articles 37 à 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, lorsque les règles provinciales prévoient, pour une action entre une personne morale (autre qu’un organisme mandataire de l’État) et une autre personne, qu’un dirigeant ou un préposé de la personne morale peut être interrogé au préalable, un fonctionnaire ou un préposé de l’État ou de l’organisme mandataire de l’État, selon le cas,

be, as may be designated for the purpose by the Deputy Attorney General or after such designation by order of the court, may be examined for discovery during an action subject to the same conditions and with the same effect as would apply to the examination for discovery of the officer or servant of a corporation.

VI. Analysis

A. *Crown Immunity*

[16] Crown immunity has evolved over time in English and Canadian legislation and case law. At common law, the Crown could in times past be sued in contract or on a proprietary claim (K. Horsman and G. Morley, eds., *Government Liability: Law and Practice* (loose-leaf), at p. 1-40). However, it had “a number of prerogatives that rendered civil litigation against it very difficult” (*ibid.*). This was because the Crown was exempt from several obligations that applied to ordinary litigants, including the obligation to provide documentary or oral discovery (*ibid.*).

[17] Thus, because of its immunity, the Crown was historically exempt from the obligation to submit to discovery in proceedings in which it was a party. This was the case even though it could require the opposing party to be examined for discovery, and even where it was acting as plaintiff (Morley, at p. 1-40; see also P. W. Hogg, P. J. Monahan and W. K. Wright, *Liability of the Crown* (4th ed. 2011), at p. 90). This particular immunity was recognized in Canadian court decisions that predated the statutory provisions on Crown liability. The Alberta Court of Appeal explained the immunity as follows in *Canada Deposit Insurance Corp. v. Code* (1988), 49 D.L.R. (4th) 57:

In my view, the rule that the Crown and its agents are not subject to discovery does not arise from the assertion of a Crown prerogative but from an accident of history. Nevertheless, I am bound by precedent to require statutory authority, strictly construed, authorizing discovery of a Crown agent or officer. [p. 61]

que le sous-procureur général ou le tribunal, par ordonnance, désigne à cette fin peut être interrogé au préalable dans le cadre d’une action, sous réserve des mêmes conditions et avec le même effet que s’il s’agissait de l’interrogatoire au préalable d’un dirigeant ou d’un préposé d’une personne morale.

VI. Analyse

A. *L’immunité de l’État*

[16] L’immunité de l’État a évolué au fil du temps dans la législation et la jurisprudence anglaises et canadiennes. En common law, l’État pouvait jadis être poursuivi en responsabilité contractuelle ou dans le cadre d’une réclamation portant sur un droit de propriété (K. Horsman et G. Morley, dir., *Government Liability : Law and Practice* (feuilles mobiles), p. 1-40). Cependant, [TRADUCTION] « plusieurs prérogatives rendaient la poursuite au civil très onéreuse » (*ibid.*). En effet, l’État était autrefois soustrait à plusieurs obligations qui s’imposaient au justiciable ordinaire, dont, par exemple, l’assujettissement à un interrogatoire préalable ou la communication préalable de documents (*ibid.*).

[17] Ainsi, historiquement, en raison de son immunité, l’État échappait à l’obligation de se soumettre à un interrogatoire préalable lorsqu’il était partie au litige. C’était le cas même s’il pouvait l’exiger de la partie adverse et même s’il agissait en demande (Morley, p. 1-40; voir aussi P. W. Hogg, P. J. Monahan et W. K. Wright, *Liability of the Crown* (4^e éd. 2011), p. 90). La jurisprudence canadienne antérieure aux dispositions législatives portant sur la responsabilité civile de l’État reconnaissait cette immunité particulière. À cet égard, dans *Canada Deposit Insurance Corp. c. Code* (1988), 49 D.L.R. (4th) 57, la Cour d’appel de l’Alberta explique cette immunité de la façon suivante :

[TRADUCTION] À mon sens, la règle voulant que l’État et ses préposés ne puissent être contraints à la communication préalable n’est pas le fruit de l’affirmation d’une prérogative de l’État, mais résulte plutôt d’un accident de l’histoire. Quoi qu’il en soit, je suis tenu par la jurisprudence d’exiger une disposition habilitante qui, interprétée strictement, permet de contraindre un préposé ou un dirigeant de l’État à communiquer des éléments au préalable. [p. 61]

[18] If this immunity meant that the Crown was not then required to submit to discovery in proceedings in which it *was* a party, it stands to reason that, at common law, the Crown was certainly not required to do so in proceedings in which it *was not* a party.

[19] That being said, there is a presumption that the common law remains unchanged absent a clear and unequivocal expression of legislative intent. In *Lizotte v. Aviva Insurance Co. of Canada*, 2016 SCC 52, [2016] 2 S.C.R. 521, this Court summarized the case law on this point and noted “that it must be presumed that a legislature does not intend to change existing common law rules in the absence of a clear provision to that effect” (para. 56; see also *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, 2003 SCC 42, [2003] 2 S.C.R. 157, at para. 39; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1077; and R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at pp. 504-5).

[20] In this regard, s. 17 of the *Interpretation Act* now serves as a starting point in each case in which the Crown might have immunity. It reads as follows: “No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty’s rights or prerogatives in any manner, except as mentioned or referred to in the enactment.” In short, unless the immunity is clearly lifted, the Crown continues to have it. In *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, the Court recognized that s. 17 is indeed the starting point for the analysis regarding immunity and that, as a result, where there are no express words in an Act to the effect that the Act applies to the Crown, “it . . . remains to be decided whether the Crown is bound by necessary implication” (p. 50).

[21] In the past, language similar to the words “except as mentioned or referred to” in s. 17 had been used in s. 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, which provided that no enactment could bind the Crown, “except only as therein mentioned or referred to”. In *Oldman River* and in *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian*

[18] Si, grâce à cette immunité, l’État n’était alors pas assujéti aux interrogatoires préalables lorsqu’il *était* une partie au litige, il va de soi que, selon la common law, il n’y était certainement pas assujéti lorsqu’il *n’était pas* une partie au litige.

[19] Cela dit, il existe une présomption voulant que la common law demeure inchangée en l’absence d’une expression de volonté claire et non équivoque du législateur. Dans *Lizotte c. Aviva, Cie d’assurance du Canada*, 2016 CSC 52, [2016] 2 R.C.S. 521, notre Cour résume la jurisprudence sur ce point et rappelle « que l’on doi[t] présumer qu’un législateur n’a pas l’intention de modifier les règles de common law existantes à moins d’une disposition claire à cet effet » (par. 56; voir aussi *Parry Sound (district), Conseil d’administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, 2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157, par. 39; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1077; et R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), p. 504-505).

[20] À ce chapitre, l’art. 17 de la *Loi d’interprétation* sert aujourd’hui de point de départ dans chaque cas où une immunité pourrait exister en faveur de l’État. Il édicte ceci : « Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n’a d’effet sur ses droits et prérogatives. » Bref, sans dérogation claire à l’immunité, l’État en jouit toujours. Dans *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, la Cour reconnaît que le point de départ de l’analyse en matière d’immunité est bel et bien cet art. 17 et, qu’en conséquence, lorsqu’une loi ne prévoit pas expressément qu’elle s’applique à l’État, « il reste [. . .] à déterminer si la Couronne est liée par déduction nécessaire » (p. 50).

[21] Une expression similaire à l’expression « [s]auf indication contraire » de l’art. 17 se retrouvait anciennement à l’art. 16 de la *Loi d’interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23. Ce dernier prévoyait que « sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue », nul texte de loi ne pouvait lier l’État. Dans *Oldman River et Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil*

Radio-television and Telecommunications Commission), [1989] 2 S.C.R. 225, the Court interpreted this wording and concluded that a legislature must use express language to lift Crown immunity unless it can be inferred that the purpose of the Act would be wholly frustrated if the Crown were not bound (see also H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at para. IX.90).

[22] With these principles in mind, it must therefore be determined whether, in the instant case, Parliament has lifted the common law Crown immunity from discovery and, if so, to what extent.

B. *Limits on the Crown's Immunity From Discovery*

[23] In about 1950, Parliament, drawing on the *Crown Proceedings Act, 1947* (U.K.), 10 & 11 Geo. 6, c. 44, that had been enacted in the United Kingdom, began to impose limits on the scope of the common law Crown immunity. In 1953, it passed the *Crown Liability Act*, S.C. 1952-53, c. 30 (Morley, at p. 1-41; Hogg, Monahan and Wright, at p. 9), which had the effect of expanding Crown liability and thus bringing the Crown's legal position closer to that of ordinary litigants. That *Crown Liability Act* was the predecessor of the CLPA that is at issue in this appeal. Today, Crown immunity still exists at the federal level in the context of civil proceedings, but only within the limits set in the CLPA and the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, the scope of which Parliament remains free to change (Brun, Tremblay and Brouillet, at paras. IX.72 and IX.73). It follows that the Crown is not in exactly the same legal position as ordinary litigants, since it still retains certain residual privileges and immunities under the current legislation.

[24] From this perspective, it should be noted that s. 27 of the CLPA now provides that the Crown is subject to the "rules of practice and procedure of the court" where proceedings in which it is a party are taken. The effect of this section is that the Crown's immunity is lifted in such cases and that the rules of

de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 R.C.S. 225, notre Cour a interprété cette expression et a conclu qu'afin de déroger à l'immunité de l'État, le législateur doit utiliser des termes exprès à moins qu'il ne puisse être déduit que la loi serait privée de tout effet si l'État n'était pas lié (voir aussi H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6^e éd. 2014), par. IX.90).

[22] Sur la foi de ces enseignements, il faut donc déterminer si, en l'espèce, l'immunité de l'État en matière d'interrogatoire préalable reconnue par la common law a été écartée par le législateur, et le cas échéant, dans quelle mesure.

B. *Les limites à l'immunité de l'État en matière d'interrogatoire préalable*

[23] C'est autour de 1950 que le législateur fédéral commence à limiter l'étendue de l'immunité de l'État que reconnaît la common law, en s'inspirant du *Crown Proceedings Act, 1947* (R.-U.), 10 & 11 Geo. 6, c. 44, édicté au Royaume-Uni. En 1953, il adopte ainsi la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.C. 1952-53, c. 30 (Morley, p. 1-41; Hogg, Monahan et Wright, p. 9), qui a pour effet d'élargir la responsabilité de l'État et ainsi rapprocher sa situation juridique de celle du justiciable ordinaire. Cette *Loi sur la responsabilité de la Couronne* est l'ancêtre de la LRCE qui est au cœur de ce pourvoi. Aujourd'hui, en matière de procédure civile, l'immunité de l'État demeure au fédéral, mais uniquement dans les limites prévues à la LRCE et à la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, dont le législateur reste libre de modifier la portée (Brun, Tremblay et Brouillet, par. IX.72 et IX.73). Il s'ensuit que l'État ne se retrouve pas dans une position juridique identique à celle du justiciable ordinaire puisqu'aux termes de la législation actuelle, il conserve toujours certains privilèges et immunités résiduels.

[24] Dans cette perspective, l'on constate que l'art. 27 de la LRCE soumet désormais l'État aux « règles de pratique et de procédure du tribunal » de l'instance à laquelle l'État est partie. Cette disposition a pour effet d'écartier, dans ces cas, son immunité et de l'assujettir aux règles de la procédure

civil procedure, including those on discovery, apply to the Crown. Parliament made a clear choice when it introduced s. 27 into the CLPA, thereby imposing the application of such rules on the Crown in proceedings in which it is a party.

[25] The respondents argue that s. 27 of the CLPA lifts Crown immunity in the case of provincial rules of procedure even in proceedings in which the Crown is not a party. Like the AGC and the other appellants, we disagree with the respondents' assertions. Section 27 of the CLPA does not indicate a clear and unequivocal intention on Parliament's part to lift the Crown's immunity by requiring the Crown to submit to discovery in proceedings in which it is not a party. Our reasoning is based on the recognized principles of statutory interpretation.

C. *Interpretation of the CLPA*

[26] The Court observed in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, that "there is only one principle or approach, namely, 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" (para. 21, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; see also Sullivan, at p. 14). In the case at bar, this modern approach to interpretation favours the appellants' position.

(1) Wording of Section 27 of the CLPA

[27] The language used in s. 27 of the CLPA is clear as regards the possibility of requiring the Crown to submit to discovery in proceedings in which it is a party. However, that language is far from unequivocal as regards the same possibility in proceedings in which the Crown is not a party. Indeed, the respondents conceded this point at the hearing in this Court (transcript, at p. 125). Only clear language to the effect that the rules of procedure of the court where proceedings in which the Crown is a third party are taken apply to the Crown could have justified an order that the chief investigator submit to discovery in this case. Section 27 simply provides that "the rules

civile, dont celles de l'interrogatoire préalable. Le législateur a fait un choix clair lorsqu'il a introduit l'art. 27 à la LRCE, soumettant ainsi l'État à de telles règles lorsqu'il est partie à un litige.

[25] Les intimés prétendent que l'art. 27 de la LRCE écarte l'immunité de l'État relative à l'application des règles de procédure provinciales même lorsque l'État n'est pas partie au litige. À l'instar du PGC et des autres appelants, nous sommes en désaccord avec les prétentions des intimés. L'article 27 de la LRCE ne dénote pas une intention claire et non équivoque du législateur de déroger à l'immunité de l'État relative à son assujettissement à un interrogatoire préalable lorsqu'il n'est pas partie au litige. Notre raisonnement s'appuie sur les principes reconnus d'interprétation statutaire.

C. *L'interprétation de la LRCE*

[26] La Cour a rappelé dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, qu'[TRADUCTION] « il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87; voir aussi Sullivan, p. 14). Cette méthode d'interprétation moderne milite ici en faveur de la position des appelants.

(1) Le libellé de l'art. 27 de la LRCE

[27] Les termes employés à l'art. 27 de la LRCE sont clairs en ce qui concerne la possibilité d'assujettir l'État à un interrogatoire préalable lorsqu'il est partie au litige. Cependant, cette disposition est loin d'être non équivoque en ce qui concerne cette même possibilité lorsque l'État n'est pas partie au litige. Les intimés concèdent d'ailleurs ce point lors de l'audience devant la Cour (transcription, p. 125). Or, seule une formulation claire assujettissant l'État aux règles de procédure du tribunal saisi lorsqu'il est un tiers au litige aurait pu permettre d'ordonner l'interrogatoire préalable de l'enquêteur-chef dans le présent dossier. L'article 27 prévoit simplement

of practice and procedure of the court in which proceedings are taken apply in those proceedings”. At first blush, this section does not apply where the Crown is not a party. Its words do not show a clear and explicit intention to bind the Crown in all proceedings in which it is involved. This is particularly clear when the words of the section are interpreted in the context of the CLPA as a whole.

(2) Context and Structure of the CLPA and the Regulations

[28] When s. 27 is considered in light of all the sections of the CLPA, it is clear that it applies only to proceedings in which the Crown is a party. The part of the Act in which the section is found and the structure of the CLPA as a whole support this conclusion, and this is true in both official languages.

[29] Section 27 is in Part II of the Act, which is entitled “Proceedings” (“*Contentieux administratif*” in French), and more specifically in a subpart entitled “Procedure”. Part II, which governs proceedings in administrative litigation, sets out the rules that apply at each stage, addressing in turn the topics of jurisdiction, procedure, costs, execution of judgment, interest, tenders, and prescription and limitation. As is explained in the academic literature, the French expression “*contentieux administratif*” relates to proceedings in which the Crown is a party (G. Pépin and Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2nd ed. 1982), at p. 1).

[30] The purpose of the subpart entitled “Procedure” is equally clear: to establish rules with respect not only to the initiation of proceedings against the Crown (s. 23), but also to defences (s. 24) and to the applicable procedure in such proceedings (ss. 25 and 26). Section 27 completes the circle for proceedings against the Crown by identifying the rules of practice and procedure that will apply to them. Sections 23 to 27, which make up this subpart, thus set out the rules relating to proceedings in which the Crown is a party. Section 27, which is the last section in this subpart, simply specifies what rules apply in such proceedings. It is clear from the subpart’s other provisions

que « les instances suivent les règles de pratique et de procédure du tribunal saisi ». De prime abord, cette disposition ne s’applique pas lorsque l’État n’est pas une partie. Le libellé de cette disposition ne fait pas état d’une intention limpide et explicite de lier l’État dans toutes les instances l’intéressant. Cela ressort avec acuité lorsque l’on interprète les termes de cette disposition dans le contexte global de la LRCE.

(2) Le contexte et la structure de la LRCE et du Règlement

[28] En effet, à la lumière de l’ensemble des articles de la LRCE, il est clair que l’art. 27 ne s’applique que lorsque l’État est partie au litige. La section de la loi dans laquelle cette disposition figure ainsi que la structure de la LRCE dans son entièreté militent en faveur de cette conclusion, et ce dans les deux langues officielles.

[29] L’article 27 se retrouve dans une section de la loi intitulée « Partie II : Contentieux administratif », et plus précisément dans une sous-section intitulée « Procédure ». Cette partie II, qui régit les instances en matière de contentieux administratif, établit les règles applicables étape par étape, traitant tour à tour des questions de compétence, de procédure, de dépens, d’exécution des jugements, d’intérêts, d’offres de paiement et de prescription. La doctrine enseigne que l’expression « contentieux administratif » désigne une instance à laquelle l’État est partie (G. Pépin et Y. Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2^e éd. 1982), p. 1).

[30] L’objet de la sous-section intitulée « Procédure » est tout aussi clair : établir les règles concernant non seulement l’introduction d’une instance contre l’État (art. 23), mais aussi les moyens de défense (art. 24) et la procédure applicable au cours de ces instances (art. 25 et 26). L’article 27 boucle la boucle sur les instances introduites contre l’État en identifiant les règles de pratique et de procédure qui s’appliqueront alors. Les articles 23 à 27, qui composent cette sous-section, établissent donc les règles relatives aux contentieux administratifs qui intéressent l’État à titre de partie. L’article 27 est le dernier de cette sous-section et il ne fait que préciser

that s. 27 can apply only if the Crown is a party. A failure to consider s. 27 in light of these other provisions, which concern “proceedings against the Crown” (“*poursuites visant l’État*”), would result in a distorted picture of that section.

[31] In our view, the words “in which proceedings are taken” and “those proceedings” in the English version of s. 27 necessarily refer to the provisions of the same subpart that concern “proceedings against the Crown” (ss. 23, 24, 25 and 26). This is also clearly the case in the French version of the CLPA, in which the words “*les instances*” must necessarily refer to “*poursuites exercées contre lui*” (ss. 24 and 25) and “*procès instruits contre l’État*” (s. 26).

[32] Finally, s. 34, which is in the subpart entitled “Regulations”, simply creates a mechanism by which Crown immunity may be lifted. This section does not in itself provide a basis for arguing that s. 27 applies in proceedings in which the Crown is not a party. The immunity must still have been expressly lifted. The words “by, against or involving” used in s. 34 could have been used in s. 27 to lift the immunity in proceedings by, against or “involving” the Crown, but they were not.

[33] Moreover, despite the making of the Regulations, which the parties cite and the relevant provision of which is reproduced above, we agree with the appellants that s. 7 of these regulations can apply only in proceedings in which the Crown is a party. This section merely equates the Crown with a corporation and applies “where, under the provincial rules, there is [a] provision under which, if an action were an action between a corporation (other than an agency of the Crown) and another person, an officer or servant of the corporation could be examined for discovery”. On its face, this section is not a rule of practice in respect of proceedings involving the Crown other than as a party. It does not lead to a different conclusion than the one that results from the application of the principles of interpretation to s. 27 of the CLPA.

les règles applicables dans de tels contentieux. À la lecture des autres dispositions de cette sous-section, il est évident que l’art. 27 ne peut s’appliquer que lorsque l’État est une partie. Ce serait dénaturer l’art. 27 que d’omettre de l’examiner au regard de ces autres dispositions consacrées aux « poursuites visant l’État » (« *proceedings against the Crown* »).

[31] En français, l’expression « les instances » de l’art. 27 renvoie donc nécessairement, selon nous, aux dispositions de la même sous-section portant sur les « poursuites exercées contre lui » (art. 24 et 25) et les « procès instruits contre l’État » (art. 26). C’est aussi clairement le cas dans la version anglaise de la LRCE, où les expressions « *in which proceedings are taken* » et « *those proceedings* » de l’art. 27 doivent nécessairement référer aux « *proceedings against the Crown* » (art. 23, 24, 25 et 26).

[32] Enfin, l’art. 34, dans la sous-section intitulée « Règlements », prévoit uniquement un mécanisme par lequel il est possible de déroger à l’immunité de l’État. Il ne permet pas à lui seul de soutenir que l’art. 27 s’applique lorsque l’État n’est pas partie au litige. Encore faut-il avoir prévu une dérogation expresse à l’immunité. Les termes « à titre de partie ou autrement » prévus à l’art. 34 auraient pu être utilisés à l’art. 27 afin d’écarter l’immunité de l’État lorsqu’il est partie au litige ou lorsqu’il est impliqué « autrement ». Or, ce n’est pas le cas.

[33] Par ailleurs, malgré l’adoption du Règlement qu’invoquent les parties et dont les dispositions pertinentes sont reproduites précédemment, nous convenons avec les appelants que l’art. 7 de ce règlement ne peut trouver application que lorsque l’État est partie au litige. En effet, cet article ne fait qu’assimiler l’État à une personne morale et s’applique « lorsque les règles provinciales prévoient, pour une action entre une personne morale (autre qu’un organisme mandataire de l’État) et une autre personne, qu’un dirigeant ou un préposé de la personne morale peut être interrogé au préalable ». À la face même de son libellé, il ne s’agit pas d’une règle de pratique applicable lors de poursuites intéressant l’État autrement qu’à titre de partie. Cette disposition ne permet pas de tirer une conclusion différente de celle à laquelle nous mènent les principes d’interprétation de l’art. 27 de la LRCE.

(3) Legislative History

[34] The legislative and parliamentary history also supports the position of the AGC and the other appellants in this appeal. The legislative history of the CLPA is important in this case because the question before the Court relates to Crown immunity, and Crown immunity may not be lifted without clear statutory language. The parliamentary history is also important for the purpose of clarifying what Parliament intended when it amended the provision at issue in this case (P.-A. Côté, in collaboration with S. Beaulac and M. Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada* (4th ed. 2011), at pp. 462-68, and *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, at para. 35).

[35] The legislative history reveals that s. 14 of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, is the predecessor of the current s. 27 of the CLPA. In this regard, certain passages drawn from the parliamentary history that led to the revision of the CLPA are very helpful. These include the following:

[TRANSLATION] Parliament used the reform to specify which rules of procedure would apply to proceedings involving the Crown in the provincial courts in question. In this regard, Minister of Justice Doug Lewis stated the following in the House of Commons:

. . .

Sixth, consequent upon the increased role of provincial courts in the area of Crown proceedings, it is necessary that there be legislation dealing generally with practice and procedure when the Crown is a party to litigation. [Emphasis in original.]

(See A.F., at para. 50, quoting *House of Commons Debates*, vol. IV, 2nd Sess., 34th Parl., November 1, 1989, at p. 5415.)

[36] These words confirm the intention that emerges from the CLPA. That Act has evolved such that the obligation to submit to discovery in proceedings in which one *is a party* now applies to the Crown, but it does no more than that.

(3) L'historique législatif

[34] L'historique législatif ainsi que les travaux préparatoires étayent aussi la thèse du PGC et des autres appelants dans le présent pourvoi. L'historique législatif de la LRCE est important en l'espèce puisque la question devant nous porte sur l'immunité de l'État et on ne peut y déroger qu'au moyen d'un texte clair. Les travaux préparatoires sont eux aussi importants pour bien cerner l'intention du législateur lors de la modification de la disposition visée en l'espèce (P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), par. 1576-1595, et *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, par. 35).

[35] L'historique législatif révèle que l'art. 14 de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38, est l'ancêtre de l'actuel art. 27 de la LRCE. À ce chapitre, les extraits des travaux préparatoires ayant mené à la refonte de la LRCE s'avèrent fort utiles. On y retrouve entre autres ceci :

Le Parlement profita de la réforme pour préciser quelles règles de procédure seraient applicables aux litiges impliquant la Couronne devant ces tribunaux provinciaux. À cet égard, le ministre de la Justice Doug Lewis déclara ce qui suit devant la Chambre des communes :

. . .

Sixièmement, suite au rôle accru des cours provinciales en matière de procédure intéressant la Couronne, il devient nécessaire qu'une loi énonce les règles générales de preuve et de procédure applicables aux instances auxquelles la Couronne est partie. [Souligné dans l'original.]

(Voir m.a., par. 50, citant *Débats de la Chambre des communes*, vol. IV, 2^e sess., 34^e lég., 1^{er} novembre 1989, p. 5415.)

[36] Ces propos confirment l'intention qui se dégage de la LRCE. Cette loi a évolué afin d'assujettir l'État à l'obligation de se soumettre à un interrogatoire préalable quand il *est partie* au litige, sans plus.

[37] Thus, both the fact that Parliament has not imposed a clear obligation to submit to discovery in proceedings in which the Crown *is not* a party and the legislative and parliamentary history of s. 27 of the CLPA favour the recognition of a residual immunity in such cases.

[38] It should be noted that this view is shared by Hogg, Monahan and Wright. In their opinion, the Crown's immunity from discovery continues to exist in proceedings in which the Crown is not a party:

In Canada, the United Kingdom Act became the basis for the Uniform Model Act of 1950, which in turn became the basis for provincial Crown proceedings statutes. Each province has now subjected the Crown to discovery. So has the federal Parliament.

These statutory provisions have not completely abolished the Crown's immunity from discovery. . . . In the United Kingdom, New Zealand, most Australian jurisdictions, the Canadian federal jurisdiction and British Columbia, the Crown is subject to discovery whenever it is a "party". Even in these jurisdictions, the Crown would be immune from discovery if it was not a party. [Footnotes omitted; pp. 91-92.]

(4) Case Law of Appellate Courts

[39] We note that in the instant case, the Court of Appeal cited *Temelini v. Ontario Provincial Police (Commissioner)* (1999), 44 O.R. (3d) 609, in support of its conclusion that s. 27 of the CLPA lifts the Crown's immunity and that the rule it establishes applies to any proceeding that might involve the Crown, whether as a party or otherwise (C.A. reasons, at paras. 56-57 (CanLII)). After considering other cases in which the Ontario Court of Appeal's decision in *Temelini* had been cited, it applied that court's reasoning to the case at bar. With all due respect, we are of the opinion that the Ontario Court of Appeal's interpretation in *Temelini* is wrong. Regardless of the modern trend toward limiting Crown

[37] Aussi, tant le fait que le législateur n'ait pas prévu un assujettissement clair à l'interrogatoire préalable dans le cas où l'État *n'est pas* partie au litige que l'historique législatif et les travaux préparatoires relatifs à l'art. 27 de la LRCE militent en faveur de la reconnaissance d'une immunité résiduelle dans ce cas.

[38] Il convient de souligner que les auteurs Hogg, Monahan et Wright partagent ce point de vue. Ils sont d'avis que l'immunité de l'État en matière d'interrogatoire préalable existe toujours lorsque l'État n'est pas partie au litige :

[TRADUCTION] Au Canada, la loi britannique a inspiré la *Uniform Model Act* de 1950, laquelle a à son tour inspiré les lois provinciales sur les instances intéressant l'État. Chaque province contraint désormais l'État à la communication préalable. Le législateur fédéral leur a emboîté le pas.

Ces mesures législatives n'ont pas totalement écarté l'immunité de l'État en matière de communication préalable. [. . .] Le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, la plupart des législateurs australiens, le législateur fédéral canadien et la Colombie-Britannique prévoient que l'État peut être soumis à la communication préalable dès lors qu'il est « partie » au litige. Or, même dans ces ressorts, l'État échappe à la communication préalable s'il n'est pas constitué partie. [Notes en bas de page omises; p. 91-92.]

(4) La jurisprudence des cours d'appel

[39] Nous notons qu'en l'espèce, la Cour d'appel s'est appuyée sur l'arrêt *Temelini c. Ontario Provincial Police (Commissioner)* (1999), 44 O.R. (3d) 609, pour conclure que l'art. 27 de la LRCE écarte l'immunité de l'État et que la règle qu'on y énonce est applicable dans tout litige susceptible d'intéresser l'État, à titre de partie ou autrement (décision de la C.A., par. 56-57 (CanLII)). Elle a examiné les autres décisions qui reprennent les propos de la Cour d'appel de l'Ontario dans cette affaire avant d'appliquer son raisonnement au présent dossier. Avec égards, l'interprétation de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Temelini* est à notre avis erronée. Peu importe la tendance moderne qui cherche à réduire

immunity (C.A. reasons, at para. 54), the interpretation of the CLPA does not lead to the conclusion that Parliament lifted the Crown's immunity in proceedings in which the Crown is not a party. The decisions in the case at bar and in *Temelini* were based on the presumption of consistent expression (C.A. reasons, at paras. 53 and 56). Given our interpretation of the CLPA, the presumption of consistent expression cannot on its own suggest that Parliament has changed the common law; a clear expression of its intention to do so is required.

[40] We conclude that the common law immunity from discovery continues to apply to the Crown in proceedings in which it is not a party.

D. *The Question Raised by This Case Was Not Decided in Jacques*

[41] In closing, we wish to be clear that the Court of Appeal was right to conclude that this Court had not, in *Jacques*, decided the question with respect to Crown immunity under the CLPA that is raised by the instant case (C.A. reasons, at para. 17). The issue in *Jacques* was instead whether a party in a civil proceeding can request the disclosure of recordings of private communications intercepted by the state in the course of a criminal investigation. To resolve it, the Court considered ss. 29 and 36 of the *Competition Act*, R.S.C. 1985, c. C-34, and s. 193 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, and held that they did not preclude the disclosure of the recordings. The Court did not address Crown immunity under the CLPA.

[42] Nonetheless, we note that *Jacques* confirmed that, in other areas of civil procedure, the immunity has been lifted even in proceedings in which the Crown is not a party. This is true, as the AGC concedes in the case at bar, for the disclosure of documents, as s. 8 of the Regulations requires the Crown to submit, as if it were an ordinary litigant, to an application for disclosure such as the ones provided for in art. 402 of the C.C.P.; it was such an application that was at issue in *Jacques*. As the AGC also concedes in this Court, the immunity has also been lifted where the Crown is summoned to testify at trial; this

l'immunité de l'État (décision de la C.A., par. 54), l'interprétation de la LRCE ne mène pas à la conclusion que le législateur a écarté l'immunité de l'État lorsqu'il n'est pas partie au litige. Les arrêts rendus en l'espèce et dans *Temelini* s'appuient sur la présomption d'uniformité d'expression (décision de la C.A., par. 53 et 56). Selon notre interprétation de la LRCE, cette présomption d'uniformité d'expression ne saurait à elle seule suggérer que le législateur ait modifié la common law, sans s'accompagner de l'expression claire de sa volonté en ce sens.

[40] Nous en concluons que l'État jouit toujours de l'immunité de common law relative aux interrogatoires préalables lorsqu'il n'est pas partie au litige.

D. *L'arrêt Jacques ne tranche pas la question en l'espèce*

[41] En terminant, nous précisons que la Cour d'appel a eu raison de conclure que, dans l'arrêt *Jacques*, notre Cour n'a pas tranché la question de l'immunité de l'État en vertu de la LRCE que soulève le présent dossier (décision de la C.A., par. 17). L'arrêt *Jacques* tranche plutôt la question de savoir si une partie à un recours civil peut demander que lui soient communiqués des enregistrements de conversations privées interceptées par l'État dans le cadre d'une enquête pénale. La Cour y examine les art. 29 et 36 de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, c. C-34, ainsi que l'art. 193 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, et statue que ces articles n'empêchent pas la communication des enregistrements. Elle ne se prononce pas sur l'immunité de l'État en vertu de la LRCE.

[42] Néanmoins, nous rappelons que l'arrêt *Jacques* confirme que sur d'autres aspects de la procédure civile, l'immunité est écartée même là où l'État n'est pas partie au litige. Comme en convient le PGC en l'espèce, c'est le cas en matière de communication de documents puisque l'art. 8 du Règlement soumet l'État, comme s'il était un justiciable ordinaire, aux demandes de communication préalable telles que celles prévues à l'art. 402 du C.p.c. : c'est une telle demande qui était au cœur du pourvoi dans l'arrêt *Jacques*. Comme en convient aussi le PGC devant nous, l'immunité est aussi écartée lorsque l'État

has been recognized both judicially (*Canada Deposit Insurance Corp.*) and in the academic literature (Hogg, Monahan and Wright, at p. 92). Of course, the application of provincial rules of civil procedure to the Crown remains subject in each of the situations in question to the limits imposed by, among other principles, the proportionality rule and the prohibition against fishing expeditions. However, given that the respondents' proceeding in this case concerns neither of those situations, there is no need to address this other aspect of the dispute between the parties.

VII. Conclusion

[43] Section 27 of the CLPA does not clearly and unequivocally lift the Crown's common law immunity from discovery in proceedings in which the Crown is not a party. In the instant case, that immunity meant that the Crown could not be required to submit to discovery under the Quebec rules of civil procedure. In the absence of a clear and unequivocal expression of legislative intent, it is not open to the courts to depart from a recognized common law rule in this regard. The chief investigator could refuse, on the basis of the Crown's immunity from discovery, to submit to the examination on discovery at issue in this case.

[44] We would therefore allow the appeal, set aside the decisions of the courts below and dismiss the respondents' motion for the examination on discovery of the chief investigator, with costs to the appellants throughout.

Appeal allowed with costs throughout.

Solicitor for the appellant the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the appellants Ultramar Ltd., the Olco Petroleum Group ULC, Irving Oil Limited, Alimentation Couche-Tard inc., Dépan-Escompte Couche-Tard inc., Couche-Tard inc., Global Fuels

est assigné pour témoigner au procès; tant la jurisprudence (*Canada Deposit Insurance Corp.*) que la doctrine (Hogg, Monahan et Wright, p. 92) le reconnaissent. Bien sûr, l'assujettissement de l'État aux règles de procédure civile provinciales dans chacune de ces situations n'échappe pas aux réserves que posent entre autres la règle de la proportionnalité et l'interdiction de procéder à des recherches à l'aveuglette. Toutefois, puisque la démarche des intimés dans le présent dossier ne concerne ni l'une ni l'autre de ces situations, il n'y a pas lieu de se prononcer sur cet autre aspect du débat qui oppose les parties en l'occurrence.

VII. Conclusion

[43] L'article 27 de la LRCE ne constitue pas une dérogation claire et non équivoque à l'immunité que la common law reconnaît à l'État en matière d'interrogatoire préalable dans les litiges auxquels celui-ci n'est pas partie. En conséquence, en raison de cette immunité, l'État ne pouvait être assujéti ici à un interrogatoire préalable en vertu des règles de procédures civiles qui prévalent au Québec. En l'absence d'une intention claire et non équivoque du législateur, il n'appartient pas aux tribunaux d'écarter une règle reconnue de la common law en la matière. L'enquêteur-chef peut invoquer l'immunité de l'État en matière d'interrogatoire préalable et ainsi refuser d'être assujéti à l'interrogatoire préalable recherché en l'espèce.

[44] Nous sommes donc d'avis d'accueillir l'appel, d'infirmer les décisions des cours inférieures et de rejeter la requête des intimés visant à interroger au préalable l'enquêteur-chef, avec dépens en faveur des appelants dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens dans toutes les cours.

Procureur de l'appelant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs des appelants Ultramar liée, le Groupe Pétrolier Olco ULC, Les Pétroles Irving inc., Alimentation Couche-Tard inc., Dépan-Escompte Couche-Tard inc., Couche-Tard inc., Les Pétroles Global

Inc., Global Fuels (Québec) Inc., Philippe Gosselin & Associés ltée, Céline Bonin and Claude Bédard: Stikeman Elliott, Montréal; McMillan, Montréal; Osler, Hoskin & Harcourt, Montréal; Davies Ward Phillips & Vineberg, Montréal; LCM Avocats inc., Montréal; Gravel Bernier Vaillancourt, Québec; Tremblay Bois Mignault Lemay, Sainte-Foy, Quebec.

Solicitors for the respondents: Bernier Beaudry inc., Québec; Paquette Gadler inc., Montréal; LaTraverse Avocats inc., Montréal.

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

inc., Les Pétroles Global (Québec) inc., Philippe Gosselin & Associés ltée, Céline Bonin et Claude Bédard : Stikeman Elliott, Montréal; McMillan, Montréal; Osler, Hoskin & Harcourt, Montréal; Davies Ward Phillips & Vineberg, Montréal; LCM Avocats inc., Montréal; Gravel Bernier Vaillancourt, Québec; Tremblay Bois Mignault Lemay, Sainte-Foy, Québec.

Procureurs des intimés : Bernier Beaudry inc., Québec; Paquette Gadler inc., Montréal; LaTraverse Avocats inc., Montréal.

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