

Gordon Russell Ross *Applicant;*

and

The Registrar of Motor Vehicles and the Attorney General for Ontario *Respondents;*

and

The Attorney General for Quebec et al.
Intervenants.

1973: May 28; 1973: November 5.

Present: Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon and Dickson JJ.

ON REMOVAL FROM THE SUPREME COURT OF ONTARIO

Constitutional law—Motor vehicles—Intermittent disqualification from driving imposed under Criminal Code conviction—Full suspension under provincial legislation valid—Civil consequences of a criminal act are not “punishment”—Highway Traffic Act, R.S.O. 1970, c. 134, s. 21—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 238(1).

The applicant was convicted under s. 234 of the *Criminal Code* of impaired driving and, as varied on appeal, prohibited from driving for a period of six months except Monday to Friday, 8:00 a.m. to 5:45 p.m., in the course of employment and going to and from work with the further provision in the order that his driver's licence was not to be suspended and that the Registrar of Motor Vehicles be advised of the order. Section 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 provides however that, subject to s. 25, the licence of a person who is convicted of an offence under any of several sections of the *Criminal Code* including s. 234 is thereupon suspended for a three month, six month or twelve month period depending on the circumstances set out in the statute. Thus the suspension of a person convicted of *inter alia* impaired driving is, in terms of the *Highway Traffic Act*, automatic. The applicant instituted an action in The Supreme Court of Ontario claiming a declaration that s. 21 of the *Highway Traffic Act*, is inoperative and that the suspension of his operator's licence is of no effect. A defence was filed and the case thereafter removed to this Court where notice of the constitutional questions was given to all attorneys general of whom several filed interventions.

Gordon Russell Ross *Requérant;*

et

Le Registraire des véhicules automobiles et le Procureur général de l'Ontario *Intimés;*

et

Le Procureur général du Québec et al.
Intervenants.

1973: le 28 mai; 1973: le 5 novembre.

Présents: Les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon et Dickson.

CAUSE DÉFÉRÉE PAR LA COUR SUPRÈME DE L'ONTARIO

Droit constitutionnel—Véhicules automobiles—Interdiction discontinue de conduire prononcée sur déclaration de culpabilité en vertu du Code criminel—Suspension complète en vertu de loi provinciale valide—Les conséquences civiles d'un acte criminel ne doivent pas être considérées comme une «peine»—Highway Traffic Act, R.S.O. 1970, c. 134, art. 21—Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 238(1).

Le requérant a été condamné en vertu de l'art. 234 du *Code criminel* pour avoir conduit un véhicule automobile lorsque sa capacité de conduire était affaiblie et sa sentence, modifiée en appel, lui interdit de conduire durant une période de six mois excepté du lundi au vendredi, entre 8h du matin et 5h45 du soir, pour les fins de son emploi et pour se rendre au travail et en revenir et elle prévoit en outre que son permis de conducteur ne doit pas être suspendu et que le registrateur des véhicules automobiles doit en être informé. Cependant, l'art. 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, édicte que, sous réserve de l'art. 25, le permis d'une personne déclarée coupable d'infraction à l'un de plusieurs articles du *Code criminel*, y compris l'art. 234, est immédiatement suspendu pour des périodes de trois mois, six mois ou douze mois selon les circonstances prévues dans ladite loi; ainsi, la suspension du permis d'une personne trouvée coupable, notamment, d'avoir conduit un véhicule automobile lorsque sa capacité de conduire était affaiblie, devient, selon le texte du *Highway Traffic Act*, automatique. Le requérant a intenté une action en Cour suprême de l'Ontario demandant que soit prononcée une déclaration que l'art. 21 du *Highway Traffic Act* est sans effet et que la suspension de son permis de conducteur est non avenue. Une défense a été produite et par la suite la cause a été déferée à

Held: (1) Section 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 is valid legislation.

(2) Section 238 of the *Criminal Code* is valid legislation.

(3) (Judson and Spence JJ. dissenting): Section 21 of the *Highway Traffic Act* is operative legislation notwithstanding s. 238(1) of the *Criminal Code*.

Per Abbott, Martland, Ritchie, Pigeon and Dickson JJ.: In terms the *Criminal Code* merely provides for the making of prohibitory orders limited as to time and place. If such an order is made in respect of a period of time during which a provincial licence suspension is in effect there is no repugnancy. Both legislations can fully operate simultaneously. This means that as long as the provincial legislation is in effect, the person gets no benefit from the indulgence granted under the federal legislation. It should now be taken as settled that civil consequences of a criminal act are not to be considered as "punishment" so as to bring the matter within the exclusive jurisdiction of Parliament and that the suspension of a driving licence under provincial law is such a civil consequence.

Per Judson J. dissenting in part: The *Criminal Code* and the provincial statute, s. 21 of the *Highway Traffic Act* are in direct conflict and the federal legislation must prevail. The power of the province to impose an automatic suspension must give way to an order for punishment validly made under the *Criminal Code* and to that extent the provincial suspension is inoperative.

Per Spence J. dissenting in part: By the enactment of s. 238(1) of the *Criminal Code* in its amended form, Parliament has stipulated the penalties attached *inter alia* to impaired driving and therefore the matters specified are excluded from provincial jurisdiction. When the court sentencing relies on s. 238(1) the subject matter of the order of that court cannot be affected by the provision of a provincial statute dealing with the suspension of licences.

[*Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396 followed; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Mann v. The Queen*, [1966]

cette Cour où un avis des questions constitutionnelles a été signifié à tous les procureurs généraux, dont plusieurs ont produit des interventions.

Arrêt: (1) L'article 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, est un texte législatif valide.

(2) L'article 238 du *Code criminel* est un texte législatif valide.

(3) (Les Juges Judson et Spence étant dissidents): L'article 21 du *Highway Traffic Act* est un texte législatif opérant nonobstant le par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel*.

Les Juges Abbott, Martland, Ritchie, Pigeon et Dickson: Textuellement, le *Code criminel* prévoit simplement l'établissement d'ordonnances d'interdiction restreintes quant au temps et au lieu. Si de telles ordonnances sont rendues relativement à une période durant laquelle une suspension du permis provincial est en vigueur, il n'y a aucune incompatibilité. Les deux textes peuvent avoir plein effet en même temps. Cela signifie que, tant que la suspension du permis provincial est en vigueur, l'intéressé ne retire aucun avantage de la clémence accordée en vertu du texte fédéral. Il faut maintenant tenir pour réglé que les conséquences civiles d'un acte criminel ne doivent pas être considérées comme une «peine» de façon à faire relever la question de la compétence exclusive du Parlement et que la suspension d'un permis de conduire faite en vertu de la loi provinciale est une conséquence civile.

Le Juge Judson, dissident en partie: Le *Code criminel* et la loi provinciale, l'art. 21 du *Highway Traffic Act*, sont en contradiction directe et c'est la loi fédérale qui doit prévaloir. Le pouvoir qu'a la province d'imposer une suspension automatique doit céder le pas à une ordonnance pénale validement rendue sous le régime du *Code criminel* et dans cette mesure la suspension provinciale est inopérante.

Le Juge Spence, dissident en partie: En édictant le par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel* dans sa forme modifiée, le Parlement a stipulé les peines qui s'attachent, entre autres choses, à la conduite d'un véhicule pendant que la capacité de conduire est affaiblie, et partant les matières spécifiées échappent à la compétence de la province. Lorsque le tribunal a recours au par. (1) de l'art. 238 en prononçant sa sentence, l'objet de l'ordonnance du tribunal ne peut pas être touché par la disposition d'une loi provinciale traitant de la suspension des permis.

[Arrêt suivi: *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396. Arrêts appliqués: *O'Grady c. Sparling* [1960] R.C.S. 804; *Mann c. La*

S.C.R. 238; *R. v. Boisjoly*, [1972] S.C.R. 42 applied; *Johnson v. A.G. Alta.*, [1954] S.C.R. 127; *Lymburn v. Mayland* [1932] A.C. 318; *Ex parte McLean* (1930), 43 C.L.R. 472; *O'Sullivan v. Noarlunga Ltd.*, [1957] A.C. 1 referred to.]

ON REMOVAL from the Supreme Court of Ontario. Held (first) that s. 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 is valid legislation, (second) that s. 238 of the *Criminal Code* is valid legislation and (third) that (Judson and Spence JJ. dissenting) s. 21 of the *Highway Traffic Act* is not rendered inoperative legislation by s. 238(1) of the *Criminal Code*.

B. A. Crane and *J. E. Mitchell*, for the appellant.

Bertrand R. Plamondon, for the respondent.

Morris Manning, for the intervenant, the Attorney General for Ontario.

Ross Goodwin, for the intervenant, the Attorney General for Quebec.

Hazen H. Strange, for the intervenant, the Attorney General for New Brunswick.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for the intervenant, the Attorney General for British Columbia.

William Henkel, Q.C., for the intervenant, the Attorney General for Alberta.

The judgment of Abbott, Martland, Ritchie, Pigeon and Dickson JJ. was delivered by

PIGEON J.—On August 22, 1972, Gordon Russell Ross was convicted under s. 234 of the *Criminal Code* of driving while his ability was impaired. As varied on appeal, his sentence provides:

The accused shall be prohibited from driving for a period of six months except Monday to Friday, 8:00 a.m. to 5:45 p.m., in the course of employment and going to and from work.

The order thus made on January 3, 1973 further provided that Ross' operator's licence was not

Reine, [1966] R.C.S. 238; *R. c. Boisjoly*, [1972] R.C.S. 42. Arrêts mentionnés: *Johnson c. Proc. Gén. de l'Alberta*, 1954 R.C.S. 127; *Lymburn v. Mayland* 1932 A.C. 318; *Ex parte McLean* (1930), 43 C.L.R. 472; *O'Sullivan v. Noarlunga*, [1957] A.C. 1.]

CAUSE DÉFÉRÉE par la Cour suprême de l'Ontario. Jugé (premièrement) que l'art. 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, est un texte législatif valide, (deuxièmement) que l'art. 238 du *Code criminel* est un texte législatif valide et (troisièmement) que (les Juges Judson et Spence étant dissidents) l'art. 21 du *Highway Traffic Act* n'est pas rendu inopérant par le par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel*.

B. A. Crane et *J. E. Mitchell*, pour le requérant.

Bertrand R. Plamondon, pour l'intimé.

Morris Manning, pour l'intervenant, le Procureur général de l'Ontario.

Ross Goodwin, pour l'intervenant, le Procureur général du Québec.

Hazen H. Strange, pour l'intervenant, le Procureur général du Nouveau-Brunswick.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour l'intervenant, le Procureur général de la Colombie-Britannique.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant, le Procureur général de l'Alberta.

Le jugement des Juges Abbott, Martland, Ritchie, Pigeon et Dickson a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Le 22 août 1972, Gordon Russell Ross était en vertu de l'art. 234 du *Code criminel* déclaré coupable d'avoir conduit un véhicule automobile lorsque sa capacité de conduire était affaiblie. Modifiée en appel, sa sentence comporte ce qui suit:

[TRADUCTION] Il est interdit à l'accusé de conduire durant une période de six mois excepté du lundi au vendredi, entre 8h du matin et 5h45 du soir, pour les fins de son emploi et pour se rendre au travail et en revenir.

L'ordonnance ainsi rendue le 3 janvier 1973 prévoit en outre que le permis de conducteur de

to be suspended and that the Registrar of Motor Vehicles be advised of the order. However, s. 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, provides that, subject to s. 25, the licence of a person who is convicted of an offence under any of several sections of the *Criminal Code* including s. 222 (now 234) is thereupon suspended for a period of, upon the first offence, three months, but where personal injury, death or damage to property occurred in connection with the offence, six months. A six or twelve-month suspension is provided for a second offence. Section 25 contemplates the issue in some cases of a restricted licence for the last three months of a six-month suspension or the last six months of a twelve-month suspension, upon the recommendation of the provincial judge, leaving mandatory the complete suspension for the first three or six months.

On January 29, 1973, Ross instituted an action in the Supreme Court of Ontario claiming against the Registrar of Motor Vehicles and the Attorney General for Ontario a declaration that s. 21 of the *Highway Traffic Act* is inoperative and that the suspension of his operator's licence is of no effect.

A statement of defence was filed admitting the facts and claiming a declaration that s. 21 of the *Highway Traffic Act* is valid provincial legislation, that the suspension of plaintiff's licence thereunder is in full effect and that s. 238(1) of the *Criminal Code* is *ultra vires*.

Then, on the joint application of the plaintiff and defendants, an order was made in the Supreme Court of Ontario, on March 8, 1973, under s. 1(c) of the *Dominion Courts Act*, R.S.O., 1970 c. 134 (enacted pursuant to s. 62 of the *Supreme Court Act*), removing the case to this Court in order that the questions as to the validity of the above-mentioned enactments may be decided. In this Court notice of the constitutional questions was given to all attorneys general and the attorneys general for the provinces of Quebec, Nova Scotia, New Bruns-

Ross ne doit pas être suspendu et que le registrateur des véhicules automobiles doit en être informé. Cependant, l'art. 21 du *Highway Traffic Act* R.S.O. 1970, c. 202 édicte que, sous réserve de l'art. 25, le permis d'une personne déclarée coupable d'une infraction à l'un de plusieurs articles du *Code criminel*, y compris l'art. 222 (maintenant 234), est immédiatement suspendu, à la première infraction, pour une période de trois mois, mais s'il y a eu blessures ou mort d'homme ou dommage à la propriété par suite de l'infraction, la période est de six mois. Une suspension de six ou douze mois est prévue pour une seconde infraction. L'art. 25 prévoit la délivrance, sur la recommandation du juge provincial dans certains cas, d'un permis restreint pour les trois derniers mois d'une suspension de six mois ou les six derniers mois d'une suspension de douze mois, laissant obligatoire la complète suspension pour les trois ou six premiers mois.

Le 29 janvier 1973, Ross a intenté une action en Cour suprême de l'Ontario demandant que soit prononcée contre le registrateur des véhicules automobiles et le procureur général de l'Ontario une déclaration que l'art. 21 du *Highway Traffic Act* est sans effet et que la suspension de son permis de conducteur est non avenue.

Une défense fut produite dans laquelle on a admis les faits et demandé une déclaration que l'art. 21 du *Highway Traffic Act* est un texte législatif provincial valide, que la suspension du permis du demandeur en vertu dudit article a plein effet et que le par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel* est *ultra vires*.

Puis, à la demande conjointe du demandeur et des défendeurs, la Cour suprême de l'Ontario, le 8 mars 1973, déférait la cause à cette Cour en vertu de l'art. (1), al. c) du *Dominion Courts Act* R.S.O. 1970, c. 134, (adopté conformément à l'art 62 de la *Loi sur la Cour suprême*), afin que les questions portant sur la validité des textes législatifs précités puissent être tranchées. En cette Cour, un avis des questions constitutionnelles fut signifié à tous les procureurs généraux et les procureurs généraux des provinces de Québec, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick,

wick, Prince Edward Island, British Columbia, Saskatchewan and Alberta filed interventions to support the validity of the provincial legislation.

In 1941, a substantially similar question concerning the validity and effect of provincial motor vehicle legislation was raised in the case of *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*¹. Although a conclusion on the appeal could have been reached on a question of jurisdiction of the court below, this Court went on unanimously to determine that the operation and validity of provincial legislation suspending driving licences upon conviction of certain offences under the *Criminal Code* remained unaffected by the enactment, by the Parliament of Canada, of a provision for the making of orders prohibiting a convicted person from driving a motor vehicle during a period not exceeding three years. This enactment was subs. 7 of s. 285 of the *Criminal Code* then in force. It was in the following terms as enacted in 1939 (c. 30, s. 6).

(7) Where any person is convicted of an offence under the provisions of subsections one, two, four or six of this section the court or justice may, in addition to any other punishment provided for such offence, make an order prohibiting such person from driving a motor vehicle or automobile anywhere in Canada during any period not exceeding three years. In the event of such an order being made the court or justice shall forward a copy thereof to the registrar of motor vehicles for the province wherein a permit or licence to drive a motor vehicle or automobile was issued to such person. Such copy shall be certified under the seal of such court or justice or, if there be no such seal, under the hand of a judge or presiding magistrate of such court or of such justice.

The first sentence of the subsection had been enacted the previous year (c. 44, s. 16). At that time, s. 285 included all the *Criminal Code* offences specifically pertaining to the operation

Île-du-Prince-Édouard, Colombie-Britannique, Saskatchewan et Alberta ont produit des interventions en vue de soutenir la validité du texte législatif provincial.

En 1941, une question à peu près semblable concernant la validité et l'effet d'un texte législatif provincial visant les véhicules automobiles fut soulevée dans l'affaire *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*¹. Bien que cette Cour eût pu statuer sur le pourvoi en ne se prononçant que sur la compétence de la cour d'instance inférieure, elle choisit à l'unanimité de statuer que le fonctionnement et la validité du texte législatif provincial suspendant les permis de conduire lors de déclarations de culpabilité de certaines infractions prononcées en vertu du *Code criminel*, demeuraient les mêmes après l'adoption, par le Parlement du Canada, d'une disposition permettant de rendre une ordonnance interdisant à un contrevenant, pour une période d'au plus trois ans, de conduire un véhicule automobile. Cette disposition était le par. 7 de l'art. 285 du *Code criminel* alors en vigueur. Elle était dans les termes suivants lors de son adoption en 1939 (c. 30, art. 6).

(7) Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction visée par les dispositions des paragraphes un, deux, quatre ou six du présent article, la cour ou le juge de paix peut, en sus de tout autre châtiment prévu pour cette infraction, rendre une ordonnance interdisant à ladite personne de conduire un véhicule à moteur ou une automobile à quelque endroit que ce soit du Canada pendant au plus trois ans. Au cas de l'établissement d'une semblable ordonnance, la cour ou le juge de paix doit en expédier un exemplaire au registraire des véhicules à moteur pour la province où un permis de conduire un véhicule à moteur ou une automobile a été délivré à cette personne. Ledit exemplaire doit être certifié sous le sceau de cette cour ou de ce juge de paix ou, en l'absence d'un tel sceau, sous la signature d'un juge de cette cour, ou d'un magistrat présidant cette cour, ou de ce juge de paix.

La première phrase du paragraphe avait été adoptée l'année précédente (c. 44, art. 16). À l'époque, l'art. 285 renfermait toutes les infractions prévues au *Code criminel* se rattachant

¹ [1941] S.C.R. 396.

¹ [1941] R.C.S. 396.

of motor vehicles. The subsections mentioned in subs. 7 related to negligent driving, hit and run, driving while impaired and dangerous driving respectively. Duff C.J. said (at pp. 402, 403):

. . . Primarily, responsibility for the regulation of highway traffic, including authority to prescribe the conditions and the manner of the use of motor vehicles on highways and the operation of a system of licences for the purpose of securing the observance of regulations respecting these matters in the interest of the public generally, is committed to the local legislatures.

Sections 84(1)(a) and (c) are enactments dealing with licences. The legislature has thought fit to regard convictions of the classes specified as a proper ground for suspending the licence of the convict. Such legislation, I think, is concerned with the subject of licensing, over which it is essential that the Province should primarily have control. In exercising such control it must, of course, abstain from legislating on matters within the enumerated subjects of section 91. Suspension of a driving licence does involve a prohibition against driving; but so long as the purpose of the provincial legislation and its immediate effect are exclusively to prescribe the conditions under which licences are granted, forfeited, or suspended, I do not think, speaking generally, it is necessarily impeachable as repugnant to section 285(7) of the *Criminal Code* in the sense above mentioned.

It is, of course, beyond dispute that where an offence is created by competent Dominion legislation in exercise of the authority under section 91(27), the penalty or penalties attached to that offence, as well as the offence itself, become matters within that paragraph of section 91 which are excluded from provincial jurisdiction.

There is, however, no adequate ground for the conclusion that these particular enactments (section 84(1)(a) and (c)) are in their true character attempts to prescribe penalties for the offences mentioned, rather than enactments in regulation of licences.

The provisions of the *Criminal Code* presently in force concerning the making of orders prohibiting a person from driving are in s. 238.

spécifiquement à la conduite de véhicules automobiles. Les paragraphes mentionnés dans le par. 7 se rapportaient respectivement à la conduite avec négligence, au délit de fuite, à la conduite pendant que la capacité de conduire est affaiblie et à la conduite dangereuse. M. le Juge en chef Duff a dit (aux pp. 402, 403):

[TRADUCTION] . . . En principe, le soin de réglementer la circulation routière est confié aux législatures locales, ce qui comprend le pouvoir de prescrire les conditions et modalités d'utilisation des véhicules à moteur sur les routes et la mise en œuvre d'un régime de permis en vue d'assurer l'observation de cette réglementation dans l'intérêt du public en général.

Les alinéas *a*) et *c*) du paragraphe (1) de l'article 84 sont des textes législatifs qui traitent des permis. La législature a jugé opportun de considérer les déclarations de culpabilité spécifiées comme un motif valable de suspendre le permis du contrevenant. Une telle législation, je pense, se rattache aux permis, dont il est essentiel que la province ait le contrôle au premier chef. Lorsqu'elle exerce ce contrôle, elle doit, bien entendu, s'abstenir de légiférer sur des matières qui entrent dans les sujets énumérés à l'article 91. La suspension d'un permis de conduire implique l'interdiction de conduire; mais tant que la législation provinciale a pour but exclusif de fixer les conditions auxquelles les permis sont accordés, retirés ou suspendus, et son effet immédiat se limite à cela, je ne pense pas que, généralement parlant, elle soit nécessairement contestable pour cause d'incompatibilité avec le par. (7) de l'article 285 du *Code criminel*, dans le sens ci-dessus indiqué.

Il est, bien entendu, indiscutable que lorsqu'une infraction est créée par une législation fédérale *intra vires* dans l'exercice des pouvoirs prévus au par. 27 de l'article 91, la peine ou les peines qui s'attachent à cette infraction, de même que l'infraction elle-même, deviennent des matières qui entrent dans ce paragraphe de l'article 91 et qui échappent à la compétence de la province.

Il n'y a rien, cependant, qui permet de conclure que les textes dont il s'agit (l'art. 84, par. (1), al. *a*) et *c*) ont vraiment pour objet d'infliger des peines pour les infractions y mentionnées plutôt que de réglementer les permis.

Les dispositions du *Code criminel* présentement en vigueur pour l'établissement d'ordonnances interdisant à une personne de conduire

As amended by 1972, c. 13, s. 18, the first four subsections read as follows:

238. (1) Where an accused is convicted of an offence under section 203, 204 or 219 committed by means of a motor vehicle or of an offence under section 233, 234, 235, 236 or subsection (3) of this section, the court, judge, justice or magistrate, as the case may be, may, in addition to any other punishment that may be imposed for that offence, make an order prohibiting him from driving a motor vehicle in Canada *at all times or at such times and places as may be specified in the order*

(a) during any period that the court, judge, or magistrate considers proper, if he is liable to imprisonment for life in respect of that offence, or

(b) during any period not exceeding three years, if he is not liable to imprisonment for life in respect of that offence.

(2) Where an order is made pursuant to subsection (1), a copy of the order certified under the hand of the justice or magistrate or under the hand of the judge or the clerk of the court and sealed with the seal, if any, of the court, shall

(a) where the accused holds a permit or licence to drive a motor vehicle, be sent to the registrar of motor vehicles for the province in which the licence or permit was issued, or

(b) where the accused does not hold a permit or licence to drive a motor vehicle, be sent to the registrar of motor vehicles for the province in which the accused resides.

(3) Every one who drives a motor vehicle in Canada while he is disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of

(a) the legal suspension or cancellation, in any province, of his permit or licence or of his right to secure a permit or licence to drive a motor vehicle in that province, or

(b) an order made pursuant to subsection (1),

is guilty of

(c) an indictable offence and is liable to imprisonment for two years, or

se trouvent dans l'art. 238. Avec les modifications apportées par la loi de 1972, c. 13, art. 18, les quatre premiers paragraphes se lisent comme suit:

238. (1) lorsqu'un prévenu est déclaré coupable d'une infraction visée par les articles 203, 204 ou 219, commise au moyen d'un véhicule à moteur, ou d'une infraction visée par les articles 233, 234, 235 ou 236 ou le paragraphe (3) du présent article, la cour, le juge, le juge de paix ou le magistrat, selon le cas, peut en sus de toute autre peine qui peut être infligée pour ladite infraction, rendre une ordonnance lui interdisant de conduire un véhicule à moteur au Canada *à quelque moment que ce soit ou aux moments et dans les lieux qui peuvent être spécifiés dans l'ordonnance*

a) durant toute période que la cour, le juge, le juge de paix ou le magistrat estime appropriée, si le prévenu est possible de l'emprisonnement à perpétuité quant à cette infraction, ou

b) durant toute période d'au plus trois ans, si le prévenu n'est pas possible de l'emprisonnement à perpétuité pour cette infraction.

(2) Lorsqu'une ordonnance est rendue d'après le paragraphe (1), une copie de l'ordonnance, certifiée sous le seing du juge de paix ou du magistrat, ou sous le seing du juge ou du greffier de la cour, et revêtue du sceau de la cour, s'il en est, doit

a) si le prévenu détient un permis ou une licence de conduire un véhicule à moteur, être envoyée au registrateur des véhicules à moteur pour la province où le permis ou la licence a été émise, ou

b) si le prévenu ne détient pas un permis ou une licence de conduire un véhicule à moteur, être envoyée au registrateur des véhicules à moteur pour la province où le prévenu réside.

(3) Quiconque conduit un véhicule à moteur au Canada alors qu'il est inhabile à conduire un tel véhicule, ou que la conduite d'un tel véhicule lui est interdite en raison

a) de la suspension ou annulation légale, dans une province, de son permis ou de sa licence ou de son droit d'obtenir un permis ou une licence concernant la conduite d'un véhicule à moteur dans ladite province, ou

b) d'une ordonnance rendue sous le régime du paragraphe (1),

est coupable

c) d'un acte criminel et encourt un emprisonnement de deux ans, ou

(d) an offence punishable on summary conviction.

(3.1) Subsection (3) does not apply to a person who drives a motor vehicle in Canada while he is disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of the legal suspension or cancellation, in any province, of his permit or licence or of his right to secure a permit or licence to drive a motor vehicle in that province, where that suspension or cancellation is inconsistent with an order made with respect to him under subsection (1).

The material changes made by the 1972 amendments in the above-quoted provisions consisted in the insertion of the words I have underlined in subs. (1) immediately before paragraph (a) and in the addition of subs. (3.1). Prior to these amendments, it had been decided by the Court of Appeal in three provinces that s. 238 authorized only an order for a single continuous period (*R. v. Adamowiez*² (Alta.), *R. v. Lloyd*³, (N.B.) *R. v. Herbert*⁴, (Ont.)). A contrary judgment had been rendered only by the British Columbia Court of Appeal in *R. v. Kazakoff*⁵.

The question in the present case is as to the effect of the 1972 amendments. The direction that Ross' operator's licence was not to be suspended shows that the judge who made the prohibitory order considered not only that the prohibition may be limited as to time and place, but also that the person to whom the order is directed should enjoy the right to drive at specified time and place, irrespective of provincial legislation concerning the suspension of driving privileges. In terms, the *Criminal Code* merely provides for the making of prohibitory orders limited as to time and place. If such an order is made in respect of a period of time during which a provincial licence suspension is in effect, there is, strictly speaking, no repugnancy. Both legislations can fully operate simul-

d) d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

(3.1) Le paragraphe (3) ne s'applique pas à une personne qui conduit un véhicule à moteur au Canada, alors qu'elle a perdu le droit ou qu'il lui est interdit de conduire un véhicule à moteur par suite de la suspension ou de l'annulation légale, dans une province, de son permis, de sa licence ou de son droit d'obtenir un permis ou une licence pour conduire un véhicule automobile dans cette province, lorsque cette suspension ou annulation est incompatible avec une ordonnance rendue à son égard en vertu du paragraphe (1).

Les changements essentiels apportés aux dispositions précitées par les modifications de 1972, consistent dans l'insertion des mots que j'ai soulignés dans le par. (1) immédiatement avant l'alinéa a), et dans l'addition du par. (3.1). Antérieurement à ces modifications, il avait été décidé par la Cour d'appel dans trois provinces que l'art. 238 n'autorisait qu'une ordonnance visant une seule période continue (*R. c. Adamowiez*², (Alberta), *R. c. Lloyd*³, (Nouveau-Brunswick), *R. c. Herbert*⁴, (Ontario)). Un seul arrêt contraire avait été rendu, celui de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *R. c. Kazakoff*⁵.

La question en l'espèce porte sur l'effet des modifications de 1972. La directive prescrivant que le permis de conducteur de Ross ne doit pas être suspendu, fait voir que le juge qui a rendu l'ordonnance d'interdiction croyait non seulement que l'interdiction peut être restreinte quant au temps et au lieu, mais aussi que la personne visée doit jouir du droit de conduire aux temps et lieux spécifiés, nonobstant la loi provinciale concernant la suspension du permis de conduire. Textuellement, le *Code criminel* prévoit simplement l'établissement d'ordonnances d'interdiction restreintes quant au temps et au lieu. Si de telles ordonnances sont rendues relativement à une période durant laquelle une suspension du permis provincial est en vigueur, il n'y a, strictement parlant, aucune incompatibilité. Les

² [1967] 1 C.C.C. 59.

³ [1969] 4 C.C.C. 109.

⁴ [1970] 1 O.R. 782.

⁵ [1965] 4 C.C.C. 378.

² [1967] 1 C.C.C. 59.

³ [1969] 4 C.C.C. 109.

⁴ [1970] 1 O.R. 782.

⁵ [1965] 4 C.C.C. 378.

taneously. It is true that this means that as long as the provincial licence suspension is in effect, the person concerned gets no benefit from the indulgence granted under the federal legislation. But, is the situation any different in law from that which was considered in the *Egan* case namely, that due to the provincial legislation, the right to drive was lost by reason of the conviction, although the convicting magistrate had made no prohibitory order whatsoever?

Reference was made in this case to s. 5(1) of the *Criminal Code* which reads:

5. (1) Where an enactment creates an offence and authorizes a punishment to be imposed in respect thereof,

(a) a person shall be deemed not to be guilty until he is convicted thereof; and

(b) a person who is convicted of that offence is not liable to any punishment in respect thereof other than the punishment prescribed by this Act or by the enactment that creates the offence.

It should now be taken as settled that civil consequences of a criminal act are not to be considered as "punishment" so as to bring the matter within the exclusive jurisdiction of Parliament. In *Lymburn v. Mayland*⁶ Lord Atkin said (at p. 36):

... Registered persons must enter into a personal bond, and may be required to enter into a surety bond each in the sum of \$500, conditioned for payment if the registered person amongst other events, is (in the former bond) "charged with", (in the later bond) "convicted of", a criminal offence, or found to have committed an offence against the Act or the regulations made thereunder. It was contended on behalf of the Attorney-General for the Dominion that to impose a condition making the bond fall due upon conviction for a criminal offence was to encroach upon the sole right of the Dominion to legislate in respect of the criminal law. It indirectly imposed an additional punishment for a criminal offence. Their Lordships do not consider this objection well founded. If the legislation be otherwise intra vires, the

deux textes peuvent avoir plein effet en même temps. Il est vrai que cela signifie que, tant que la suspension du permis provincial est en vigueur, l'intéressé ne retire aucun avantage de la clémence accordée en vertu du texte fédéral. Mais, la situation diffère-t-elle vraiment en droit de celle qui fut considérée dans l'affaire *Egan*, savoir, que vu la loi provinciale le droit de conduire était perdu du fait de la déclaration de culpabilité, bien que le magistrat qui l'a prononcée eût décidé de ne rendre aucune ordonnance d'interdiction?

On s'est référé dans la présente affaire à l'art. 5(1) du *Code criminel*, qui se lit comme suit:

5. (1) Lorsqu'une disposition crée une infraction et autorise l'imposition d'une peine à son égard,

a) une personne est réputée innocente de cette infraction tant qu'elle n'en a pas été déclarée coupable; et

b) une personne qui est déclarée coupable d'une telle infraction n'encourt à cet égard aucune autre peine que celle que prescrit la présente loi ou la disposition qui crée l'infraction.

Il faut maintenant tenir pour réglé que les conséquences civiles d'un acte criminel ne doivent pas être considérées comme une «peine» de façon à faire relever la question de la compétence exclusive du Parlement. Dans l'affaire *Lymburn v. Mayland*⁶, Lord Atkin a dit (à la p. 36):

[TRADUCTION] ... Les inscrits doivent fournir une garantie personnelle, et peuvent être tenus de fournir un cautionnement, qui sont de \$500 chacun et qui prévoient le paiement de la somme si, entre autres choses, l'inscrit est (dans le cas de la garantie personnelle) «accusé» ou (dans le cas du cautionnement) «déclaré coupable» d'un délit criminel, ou si l'on constate qu'il a commis une infraction à la loi ou aux règlements établis sous le régime de cette loi. On a allégué au nom du Procureur général du Dominion que le fait d'imposer une condition rendant le cautionnement exécutoire sur condamnation pour délit criminel constitue un empiétement sur le droit exclusif du Dominion de légiférer en matière de droit criminel. Que cela impose indirectement une peine additionnelle pour un délit criminel. Leurs Seigneu-

⁶ [1932] A.C. 318.

⁶ [1932] A.C. 318.

imposition of such an ordinary condition in a bond taken to secure good conduct does not appear to invade in any degree the field of criminal law.

Subs. (3.1) indicates that in enacting the 1972 amendments, Parliament was conscious of the differences that could arise between prohibitory orders and licence suspensions. The subsection goes no further than to provide that in such case, the penalty provided under the *Criminal Code* for driving while under suspension shall not apply.

In *O'Grady v. Sparling*⁷ the question of repugnancy between *Criminal Code* provisions and provincial motor vehicle legislation was considered by the full Court. The problem was whether provincial legislation making it an offence to drive "without due care and attention" was repugnant to s. 221.1 (now s. 233.1) of the *Criminal Code*. It was determined that the federal enactment did not make a crime of inadvertent negligence and provincial legislation making any negligence in driving an offence was valid. Only the two dissenting judges considered that "by necessary implication", the *Criminal Code* said not only what kinds or degrees of negligence shall be punishable, but also what kinds or degrees shall not. In other words, the majority decided that Parliament did not implicitly permit conduct which did not come within the description of the *Criminal Code* offence. Therefore, the legislatures could validly prohibit such conduct under penalty as long as this was done for a proper provincial purpose. This was reaffirmed in *Mann v. The Queen*⁸. I would also point out that in *The Queen v. Boisjoly*⁹, this Court held that an oath that was simply not prohibited could not be considered as "permitted by law" within the meaning of s. 114 (now s. 122) of the *Criminal Code*.

ries ne tiennent pas cette objection pour fondée. Si la loi est par ailleurs valide, l'imposition d'une semblable condition d'ordre courant relativement à un cautionnement destiné à garantir une conduite irréprochable ne semble empêcher d'aucune façon sur le domaine du droit criminel.

Le par. (3.1) indique qu'en édictant les modifications de 1972, le Parlement avait conscience des conflits qui pourraient s'élever entre les ordonnances d'interdiction et les suspensions de permis. Le paragraphe ne fait pas plus que décréter qu'en pareil cas la peine prévue au *Code criminel* pour celui qui conduit pendant que son permis est suspendu ne s'appliquera pas.

Dans l'affaire *O'Grady c. Sparling*⁷, la question d'une incompatibilité entre les dispositions du *Code criminel* et la législation provinciale sur les véhicules automobiles fut étudiée par la Cour siégeant au complet. Le problème était de déterminer si un texte législatif provincial édictant que c'est une infraction que de conduire «sans la diligence et l'attention appropriées», était incompatible avec l'art. 221.1 (maintenant l'art. 233.1) du *Code criminel*. Il fut décidé que la disposition ne faisait pas un délit criminel de la négligence par inadvertance et qu'une disposition provinciale faisant une infraction de toute négligence dans la conduite d'un véhicule automobile était valide. Seuls les deux juges dissidents ont considéré que, [TRADUCTION] «par implication nécessaire», le *Code criminel* dit non seulement quels genres ou degrés de négligence sont punissables, mais aussi quels genres ou degrés ne le sont pas. En d'autres mots, la majorité a décidé que le Parlement n'a pas implicitement permis une conduite qui n'entre pas dans la description de l'infraction créée par le *Code criminel*. Les législateurs peuvent donc validement l'interdire à peine de sanction, pourvu que ce soit pour une fin provinciale appropriée. C'est ce qui a été confirmé dans l'arrêt *Mann c. La Reine*⁸. Je signale aussi que dans l'affaire *La Reine c. Boisjoly*⁹, cette Cour a

⁷ [1960] S.C.R. 804.

⁸ [1966] S.C.R. 238.

⁹ [1972] S.C.R. 42.

⁷ [1960] R.C.S. 804.

⁸ [1966] R.C.S. 238.

⁹ [1972] R.C.S. 42.

In my view, it should be said in the present case that Parliament did not by the amendments to s. 238 of the *Criminal Code* purport to deal generally with the right to drive a motor vehicle after a conviction for certain offences. The only change effected was that a larger area of discretion was given to the convicting magistrate. Instead of being authorized only to make an order prohibiting driving for a definite length of time not exceeding the period stated, the magistrate was empowered to issue an order limited as to time and place. No authorization was given to make an order such as made in the present case, directing that the licence of the person convicted be not suspended. It seems clear to me that this order was made by an inferior court completely without jurisdiction and is to be ignored.

On my view of the enactment, I can see no reason for which it could be considered as going beyond parliament's competence. Apparently, the contention that Parliament thereby invaded provincial jurisdiction was advanced solely on the basis that s. 238 might operate to prevent the application of provincial legislation either of itself or by virtue of orders made thereunder.

It may be of some interest to observe that under the Australian constitution, a principle was developed to determine whether a field of legislation is to be considered as occupied by federal legislation so as to exclude or make inoperative State legislation. The rule was stated by Dixon J. in *Ex Parte McLean*¹⁰ (at p. 483), in the following statement that was subsequently

décidé qu'un serment qui est simplement non interdit ne saurait être considéré comme «permis par la loi» au sens de l'art. 114 (maintenant l'art. 122) du *Code criminel*.

A mon avis, il faut dire dans la présente affaire que le Parlement n'a pas, par les modifications à l'art. 238 du *Code criminel*, prétendu traiter généralement du droit de conduire un véhicule automobile après une déclaration de culpabilité pour certaines infractions. Le seul changement a consisté à donner un pouvoir discrétionnaire plus étendu au magistrat qui la prononce. Au lieu d'être autorisé uniquement à rendre une ordonnance d'interdiction de conduire pour une durée définie ne dépassant pas la période prescrite, il a le pouvoir de rendre une ordonnance de portée limitée quant au temps et quant au lieu. Aucun pouvoir n'a été accordé de rendre une ordonnance semblable à celle qui a été rendue dans la présente affaire, prescrivant que le permis de la personne déclarée coupable ne soit pas suspendu. Il me semble clair que cette ordonnance fut rendue par une cour inférieure complètement démunie de compétence et qu'il ne faut pas en tenir compte.

Selon mon interprétation du texte, je ne vois pas comment on peut considérer qu'il outre-passe la compétence du Parlement. Apparemment, la prétention que par son adoption le Parlement a usurpé la compétence provinciale fut avancée seulement pour le cas où l'art. 238 pourrait, soit par lui-même soit par des ordonnances rendues en exécution, avoir pour effet d'empêcher l'exécution de la loi provinciale.

Il peut être intéressant d'observer que sous le régime de la constitution de l'Australie, on y a élaboré une règle pour déterminer si un domaine législatif doit être tenu pour occupé par une législation fédérale de façon à exclure la législation d'un État ou à la rendre sans effet. La règle fut énoncée par M. le Juge Dickson dans *Ex Parte McLean*¹⁰ (à la p. 483), dans le passage

¹⁰ (1930), 43 C.L.R. 472.

¹⁰ (1930), 43 C.L.R. 472.

approved by the Privy Council (*O'Sullivan v. Noarlunga Ltd.*¹¹, at p. 28):

... The inconsistency does not lie in the mere co-existence of two laws which are susceptible of simultaneous obedience. It depends upon the intention of the paramount Legislature to express by its enactment, completely, exhaustively, or exclusively, what shall be the law governing the particular conduct or matter to which its attention is directed. When a Federal statute discloses such an intention, it is inconsistent with it for the law of a State to govern the same conduct or matter.

Of course, if we were to apply that rule, it would have to be said that Parliament did not purport to state exhaustively the law respecting motor driving licences, or the suspension or cancellation for driving offences. Therefore, the question whether this could validly be done by Parliament does not arise.

For those reasons, I would answer the questions of law stated in the order of the Supreme Court of Ontario by stating that s. 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 is valid and operative legislation, and that s. 238 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 as amended is also valid. I would make no order as to costs as none were demanded.

JUDSON J.—Three questions are before this Court for decision. They are:

- (1) Whether Section 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 is valid provincial legislation;
- (2) Whether sub-section (1) of Section 238 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 is *ultra vires* the Parliament of Canada;
- (3) Whether Section 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 is rendered inoperative by sub-

suivant qui a subséquemment reçu l'approbation du Conseil privé (*O'Sullivan v. Noarlunga Ltd.*¹¹, à la p. 28):

[TRADUCTION] ... L'incompatibilité ne réside pas dans la simple coexistence de deux lois susceptibles de faire l'objet d'obéissance simultanée. Elle dépend de l'intention de la législature prépondérante d'exprimer par son texte législatif, complètement, exhaustivement, ou exclusivement, les règles qui régiront la conduite ou question particulière sur laquelle son attention se porte. Lorsqu'une loi fédérale révèle semblable intention, il est incompatible avec elle que la loi d'un État régisse la même conduite ou question.

Il va sans dire que, si nous devions suivre cette règle, il faudrait statuer que le Parlement n'a pas exprimé l'intention de légiférer de façon exhaustive sur les permis de conduire, ou sur leur suspension ou annulation pour infractions relatives à la conduite automobile. Par conséquent, la question de savoir si le Parlement pourrait validement le faire ne se pose pas.

Pour ces motifs, je suis d'avis, en réponse aux questions de droit énoncées dans l'ordonnance de la Cour suprême de l'Ontario, que l'art. 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202 est un texte législatif valide et applicable, et que l'art. 238 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34 modifié l'est également. Je suis d'avis de ne pas adjuger de dépens puisqu'on n'en a pas demandé.

LE JUGE JUDSON—Cette Cour est saisie de trois questions:

- (1) L'article 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, est-il un texte législatif provincial valide?
- (2) Le paragraphe (1) de l'article 238 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, est-il *ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada?
- (3) L'article 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, est-il rendu inopérant par le paragraphe

¹¹ [1957] A.C. 1.

¹¹ [1957] A.C. 1.

section (1) of Section 238 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1970, c. C-34.

In the *Ross* case, the plaintiff asks for a declaration that s. 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, is inoperative and that the suspension of his operator's licence is of no effect. Pleadings have been delivered. The case has been brought directly into this Court pursuant to an Order under s. 1(c) of the *Dominion Courts Act*, R.S.O. 1970, c. 13.

The facts are undisputed. On August 22, 1972, *Ross* was convicted under s. 234 of the *Criminal Code* of driving while his ability was impaired. He was fined \$200 or 15 days in jail. He appealed the sentence. On appeal the sentence was varied to provide:

The accused shall be prohibited from driving for a period of six months except Monday to Friday, 8:00 a.m. to 5:45 p.m.; in the course of employment and going to and from work.

This order was made pursuant to s. 238(1) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1970 c. C-34, as amended by the *Criminal Law Amendment Act*, 1972, (Can.) c. 13, s. 18. The order made on appeal further provided that his operator's licence was not to be suspended and that the Registrar of Motor Vehicles be advised of this order.

Section 21 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, provides as follows:

21.—(1) Subject to section 25, the licence of a person who is convicted of an offence under subsection 4 of section 221 or section 222, 223 or 224 of the *Criminal Code* (Canada) is thereupon and hereby suspended for a period of,

(a) upon the first offence, three months, but where injury to or the death of any person or damage to property occurred in connection with the offence, six months;

(b) upon any subsequent offence, six months, but where injury to or the death of any person or damage to property occurred in connection with the offence, one year;

(1) de l'article 238 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34?

Dans l'affaire *Ross*, le demandeur demande une déclaration que l'art. 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, est inopérant et que la suspension de son permis de conducteur est non avenue. Des plaidoiries écrites ont été échangées. L'affaire a été soumise directement à cette Cour en vertu d'une ordonnance rendue sous le régime de l'art. 1, al. c), du *Dominion Courts Act*, R.S.O. 1970, c. 13.

Les faits ne sont pas contestés. Le 22 août 1972, *Ross* a été déclaré coupable en vertu de l'art. 234 du *Code criminel* de conduite pendant que sa capacité de conduire était affaiblie. Il a été condamné à une amende de \$200 ou à une peine de 15 jours de prison. Il en a appelé de la sentence. En appel, la sentence a été modifiée comme suit:

[TRADUCTION] Il est interdit à l'accusé de conduire durant une période de six mois excepté du lundi au vendredi, entre 8h du matin et 5h45 du soir, pour les fins de son emploi et pour se rendre au travail et en revenir.

Cette ordonnance fut rendue conformément au par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, lequel paragraphe fut modifié par la *Loi modifiant le Code criminel*, 1972, (Can.) c. 13, art. 18. La sentence rendue en appel décrète en outre que son permis de conducteur ne doit pas être suspendu et que le registrateur des véhicules automobiles doit en être informé.

L'article 21 du *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION] 21.—(1) Sous réserve de l'article 25, le permis d'une personne déclarée coupable d'une infraction visée par le paragraphe 4 de l'article 221 ou par les articles 222, 223 ou 224 du *Code criminel* (Canada) est suspendu, sur-le-champ et de par les présentes, pour une période de

a) pour la première infraction, trois mois, mais s'il y a eu blessure, mort d'homme ou dommage à la propriété par suite de l'infraction, six mois;

b) pour toute infraction subséquente, six mois, mais s'il y a eu blessure, mort d'homme ou dommage à la propriété par suite de l'infraction, un an;

provided that, if an order is made under subsection 1 of section 225 of the *Criminal Code* (Canada) prohibiting a person from driving a motor vehicle for any longer period, the licence shall remain suspended during such longer period.

Section 25, to which reference is made in s. 21, provides as follows:

25.—(1) Where the licence of a person is suspended for a period of one year under clause *a* of subsection 1 of section 20 or of six months under clause *a* of subsection 1 of section 21 by reason only of damage to property in connection with the offence, the provincial judge may, if in his opinion the licence is essential to the licensee in carrying on the occupation by which he earns his living, recommend to the Minister that a restricted licence be issued to such person and upon such recommendation the Minister may issue a restricted licence to such person subject to such conditions as he may consider proper.

(2) Notwithstanding sections 13 and 16, a restricted licence issued under subsection 1 authorizes the person to whom it is issued to operate or drive a motor vehicle for the last six-month period of the suspension under clause *a* of subsection 1 of section 20 or for the last three-month period of the suspension under clause *a* of subsection 1 of section 21, as the case may be.

(3) Every person to whom a restricted licence is issued who operates or drives a motor vehicle in contravention of the conditions of the licence is guilty of an offence and on summary conviction is liable to a fine of not less than \$25 and not more than \$100, and in addition the licence shall be cancelled.

The 1972 amendment to s. 238(1) of the *Criminal Code*, referred to above, introduced a new element into this problem. Before the amendment there had been conflicting decisions. The Courts of Appeal of Ontario, Alberta and New Brunswick had decided that the older wording enabled the court to prohibit the right to drive for a continuous period and nothing else. The British Columbia Court of Appeal had come to a contrary opinion. These cases are:

sauf que, si une ordonnance est rendue en vertu du paragraphe 1 de l'article 225 du *Code criminel* (Canada) afin d'interdire à une personne de conduire un véhicule automobile pendant une période plus longue, le permis de conduire demeure suspendu durant cette période plus longue.

L'article 25, dont il est fait mention à l'art. 21, édicte ce qui suit:

[TRADUCTION] 25.—(1) Lorsque le permis d'une personne est suspendu pour une période d'un an en vertu de l'alinéa *a*) du paragraphe (1) de l'article 20, ou de six mois en vertu de l'alinéa *a*) du paragraphe (1) de l'article 21, pour cause seulement de dommage à la propriété par suite de l'infraction, le juge provincial peut, si à son avis le permis est essentiel au détenteur dudit permis pour l'accomplissement de l'occupation grâce à laquelle il gagne sa subsistance, recommander au Ministre qu'un permis restreint soit délivré à cette personne, et sur cette recommandation le Ministre peut délivrer un permis restreint à la personne aux conditions qu'il peut juger appropriées.

(2) Nonobstant les articles 13 et 16, un permis restreint délivré sous le régime du paragraphe (1) donne droit à la personne à qui il est délivré de conduire un véhicule automobile pendant les derniers six mois de la suspension prononcée en vertu de l'alinéa *a*) du paragraphe (1) de l'article 20 ou pendant les derniers trois mois de la suspension prononcée en vertu de l'alinéa *a*) du paragraphe (1) de l'article 21, selon le cas.

(3) Toute personne à qui un permis restreint est délivré qui conduit un véhicule automobile en contravention des conditions du permis est coupable d'une infraction et sur déclaration sommaire de culpabilité est passible d'une amende d'au moins \$25 et d'au plus \$100, et le permis est en outre annulé.

La modification en 1972 du par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel*, mentionnée plus haut, introduit un nouvel élément dans ce problème. Avant la modification, des décisions contradictoires avaient été rendues. Les Cours d'appel de l'Ontario, de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick avaient décidé que l'ancien texte permettait à la cour d'interdire le droit de conduire pour une période continue et rien d'autre. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique avait exprimé un avis contraire. Ces causes sont les suivantes:

*R. v. Herbert*¹² (Ont.)

*R. v. Adamowiez*¹³ (Alta.)

*R. v. Lloyd*¹⁴ (N.B.)

*R. v. Kazakoff*¹⁵ (B.C.)

The 1972 amendment enabled the convicting court to make an order allowing a person to drive intermittently. The section as amended provided for this in these terms:

... the court, judge, justice or magistrate, as the case may be, may, in addition to any other punishment that may be imposed for that offence, make an order prohibiting him from driving a motor vehicle in Canada at all times or at such times and places as may be specified in the order.

This was the type of order made in the present case, the *Ross* case. In my opinion, the section as amended gives the court the power to make such an order.

Turning now to the questions submitted, I am not in any doubt about the answer to the first two questions. Section 21 of the *Highway Traffic Act* is valid provincial legislation, and s. 238(1) of the *Criminal Code*, either in its original form or as amended in 1972, is within the powers of the Parliament of Canada. This was clearly decided in *The Provincial Secretary of the Province of Prince Edward Island v. Egan and the Attorney General of Prince Edward Island*, *supra*. The difficulty arises with respect to the third question, whether s. 21 of the *Highway Traffic Act* is rendered inoperative by s. 238(1) of the *Criminal Code*. The order made by the convicting court permits intermittent driving. In s. 21 of the *Highway Traffic Act* there is an automatic and complete suspension of the licence for a stated period.

In the *Ross* case, the *Criminal Code*, as applied, and the provincial statute, s. 21 of the

*R. v. Herbert*¹² (Ontario)

*R. v. Adamowiez*¹³ (Alberta)

*R. v. Lloyd*¹⁴ (Nouveau-Brunswick)

*R. v. Kazakoff*¹⁵ (Colombie-Britannique)

La modification de 1972 autorise la cour prononçant la condamnation à rendre une ordonnance permettant à une personne de conduire durant certaines périodes. L'article, dans sa forme modifiée, prévoit ce qui suit:

... la cour, le juge, le juge de paix ou le magistrat, selon le cas, peut, en sus de toute autre peine qui peut être infligée pour ladite infraction, rendre une ordonnance lui interdisant de conduire un véhicule à moteur au Canada à quelque moment que ce soit ou aux moments et dans les lieux qui peuvent être spécifiés par l'ordonnance.

C'est ce genre d'ordonnance qu'on a rendu dans la présente affaire, l'affaire *Ross*. A mon avis, l'article dans sa forme modifiée donne à la cour le droit de rendre semblable ordonnance.

Me tournant maintenant vers les questions soumises, je n'ai aucun doute quant à la réponse aux deux premières questions. L'article 21 du *Highway Traffic Act* est un texte législatif provincial valide, et l'art. 238, par. (1), du *Code criminel*, soit dans sa forme initiale, soit dans sa forme modifiée de 1972, est *intra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada. C'est ce qui a été clairement décidé dans l'affaire *The Provincial Secretary of the Province of Prince Edward Island c. Egan and the Attorney General of Prince Edward Island*, *supra*. La difficulté surgit à la troisième question, celle de savoir si l'art. 21 du *Highway Traffic Act* est rendu inopérant par le par. (1) de l'art. 238 du *Code criminel*. L'ordonnance rendue par la cour qui a prononcé la condamnation permet de conduire durant certaines périodes. Dans l'art. 21 du *Highway Traffic Act* une suspension automatique et complète du permis pour une période précisée est prévue.

Dans l'affaire *Ross*, le *Code criminel*, tel qu'appliqué, et la loi provinciale, l'art. 21 du

¹² [1970] 1 O.R. 782.

¹³ [1967] 1 C.C.C. 59.

¹⁴ [1969] 4 C.C.C. 109.

¹⁵ [1965] 4 C.C.C. 378.

¹² [1970] 1 O.R. 782.

¹³ [1967] 1 C.C.C. 59.

¹⁴ [1969] 4 C.C.C. 109.

¹⁵ [1965] 4 C.C.C. 378.

Highway Traffic Act, are in direct conflict and the federal legislation must prevail. This situation did not arise in the *Egan* case, where there was no order for the suspension of the licence made by the convicting magistrate. The power of the province to impose an automatic suspension must give way to an order for punishment validly made under the *Criminal Code* and to that extent the provincial suspension is inoperative.

The *Bell* case from Prince Edward Island is in a different category. No order of any kind was made by the convicting magistrate. There is no conflict, therefore, between the punishment imposed under the *Criminal Code* and the automatic suspension imposed by the provincial legislation. The provincial legislation is not inoperative in such a case. This was the *Egan* case and it is the *Bell* case, and everything said in the *Egan* case applies with equal force to the *Bell* case.

SPENCE J.—I have had the opportunity of reading the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Judson and Mr. Justice Pigeon. I have come to the conclusion that I agree with the views expressed by Mr. Justice Judson.

In so far as the *Bell* appeal is concerned, I agree that it is simply an example of the situation which this court already considered in the *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Michael Egan and The Attorney General of Prince Edward Island*¹⁶.

However, in the *Ross* appeal Clunis, Co. Ct. J., allowing an appeal against the sentence passed upon the respondent by the Provincial Court Judge, imposed instead the sentence as follows:

The accused shall be prohibited from driving for a period of six months except Monday to Friday, 8:00 a.m. to 5:45 p.m., in the course of employment and going to and from work.

Highway Traffic Act, sont en contradiction directe et c'est la loi fédérale qui doit prévaloir. Cette situation ne s'est pas présentée dans l'affaire *Egan*, où le magistrat qui avait prononcé la condamnation n'avait pas rendu d'ordonnance de suspension du permis. Le pouvoir qu'a la province d'imposer une suspension automatique doit céder le pas à une ordonnance pénale validement rendue sous le régime du *Code criminel* et dans cette mesure la suspension provinciale est inopérante.

L'affaire *Bell* de l'Île-du-Prince-Édouard entre dans une catégorie différente. Le magistrat qui a prononcé la condamnation n'a rendu aucune ordonnance d'interdiction. Il n'y a donc pas de contradiction entre la peine imposée en vertu du *Code criminel* et la suspension automatique imposée par la loi provinciale. La loi provinciale n'est pas inopérante dans un tel cas. Il en était ainsi dans l'affaire *Egan* et il en est ainsi dans l'affaire *Bell* et tout ce qui a été dit dans l'affaire *Egan* s'applique avec la même autorité à l'affaire *Bell*.

LE JUGE SPENCE—J'ai eu l'occasion de lire les motifs de jugement rédigés par M. le Juge Judson et par M. le Juge Pigeon. Je suis arrivé à la conclusion que j'adopte les vues exprimées par M. le Juge Judson.

Dans la mesure où le pourvoi *Bell* est concerné, je conviens qu'il est simplement un exemple de la situation que cette Cour a déjà examinée dans l'affaire *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Michael Egan et The Attorney General of Prince Edward Island*¹⁶.

Cependant, dans le pourvoi *Ross*, M. le Juge de cour de comté Clunis, accueillant un appel de la sentence prononcée contre l'intimé par le juge de la Cour provinciale, a imposé plutôt la sentence que voici:

[TRADUCTION] Il est interdit à l'accusé de conduire durant une période de six mois excepté du lundi au vendredi, entre 8h du matin et 5h45 du soir, pour les fins de son emploi et pour se rendre au travail et en revenir.

¹⁶ [1941] S.C.R. 396.

¹⁶ [1941] R.C.S. 396.

The said County Court Judge further provided that the operator's licence of the applicant was not to be suspended and that the Registrar of Motor Vehicles, here respondent, was to be advised of this order. I am of the opinion that in so altering the sentence of Ross, the learned County Court Judge was acting exactly within the provisions of the *Criminal Code* and particularly s. 238(1) thereof as enacted by the *Criminal Law Amendment Act*, 1972 (Can.). That section permits the court sentencing an accused person upon the charge of impaired driving, of which Ross had been convicted, to impose a prohibition to drive "at all times or at such times and places as may be specified in the order". Clunis, Co. Ct. J., was exact in his specification of certain times and thereby implicitly permitted the driving at other times for certain specific purposes. It would, perhaps, be more accurate to say that the sentence passed by Clunis, C. Ct. J., did not prohibit the driving at those other times for employment purposes.

As pointed out by Chief Justice Duff, in *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan, supra*, at p. 403:

It is, of course, beyond dispute that where an offence is created by competent Dominion legislation in exercise of the authority under section 91 (27), the penalty or penalties attached to that offence, as well as the offence itself, become matters within that paragraph of section 91 which are excluded from provincial jurisdiction.

By the enactment of s. 238(1) in its amended form in 1972, Parliament has stipulated the penalties attached to the offence of, *inter alia*, impaired driving, and therefore the matters specified are excluded from provincial jurisdiction.

For the reasons outlined by my brother Judson, after the enactment of s. 238(1) in its

Ledit juge de cour de comté a statué en outre que le permis de conducteur du requérant ne devait pas être suspendu et que le registrateur des véhicules automobiles, intimé en cette Cour, devait être informé de la chose. Je suis d'avis qu'en modifiant ainsi la sentence de Ross, le savant juge de cour de comté agissait d'une façon strictement conforme aux dispositions du *Code criminel* et particulièrement du par. (1) de l'art. 238, tel qu'édicté par la *Loi modifiant le Code criminel*, Statuts du Canada 1972. Cet article permet à la cour qui condamne une personne accusée de conduite pendant que sa capacité de conduire est affaiblie, infraction dont Ross avait été déclaré coupable, d'imposer une interdiction de conduire "à quelque moment que ce soit ou aux moments et dans les lieux qui peuvent être spécifiés dans l'ordonnance". M. le Juge de cour de comté Clunis a précisé exactement les moments et par là il a implicitement permis à Ross de conduire à d'autres moments pour certaines fins spécifiées. Il serait peut-être plus juste de dire que la sentence rendue par M. le Juge de cour de comté Clunis n'interdisait pas de conduire à ces autres moments pour fins d'emploi.

Comme l'a fait remarquer M. le Juge en chef Duff, dans l'affaire *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, précitée, à la p. 403:

[TRADUCTION] Il est, bien entendu, indiscutable que lorsqu'une infraction est créée par une législation fédérale *intra vires* dans l'exercice des pouvoirs prévus au par. (27) de l'article 91, la peine ou les peines qui s'attachent à cette infraction, de même que l'infraction elle-même, deviennent des matières qui entrent dans ce paragraphe de l'article 91 et qui échappent à la compétence de la province.

En édictant le par. 1 de l'art. 238 dans sa forme modifiée, en 1972, le Parlement a stipulé les peines qui s'attachent à l'infraction de, entre autres choses, conduire pendant que la capacité de conduire est affaiblie, et partant les matières spécifiées échappent à la compétence de la province.

Pour les motifs énoncés par mon collègue le Juge Judson, je suis d'avis que depuis l'adoption

present form and when that section is used by the court sentencing an accused person upon conviction for one of the offences dealt with therein, the subject matter of the order made by that court within its jurisdiction cannot be affected by the provision of the provincial statute dealing with suspension of licences and particularly s. 21 of the *Highway Traffic Act*. In my view, the situation was covered by Rand J. in *Johnson v. Attorney General of Alberta*¹⁷, at 138, when he said:

From this it is seen that the *Code* has dealt comprehensively with the subject matter of the provincial statute. An additional process of forfeiture by the province would both duplicate the sanctions of the *Code* and introduce an interference with the administration of its provisions. Criminality is primarily personal and sanctions are intended not only to serve as deterrents but to mark a personal delinquency. The enforcement of criminal law is vital to the peace and order of the community. The obvious conflict of administrative action in prosecutions under the *Code* and proceedings under the statute, considering the more direct and less complicated action of the latter, could lend itself to a virtual nullification of enforcement under the *Code* and in effect displace the *Code* so far by the statute. But the criminal law has been enacted to be carried into effect against violations, and any local legislation of a supplementary nature that would tend to weaken or confuse that enforcement would be an interference with the exclusive power of Parliament.

I am of the opinion that that statement applies as much to provincial legislation in effect when subsequent *intra vires* federal legislation comes into conflict with it as to provincial legislation enacted after the earlier enactment of the federal legislation.

The effect of s. 238(3.1) must be considered. This section provides:

(3.1) Subsection (3) does not apply to a person who drives a motor vehicle in Canada while he is disqualified or prohibited from driving a motor vehicle by reason of the legal suspension or cancellation, in any province, of his permit or licence or of his right to

du paragraphe (1) de l'art. 238 dans sa forme actuelle l'objet de l'ordonnance que le tribunal rend dans l'exercice de sa compétence, lorsqu'il a recours à ce paragraphe en condamnant un accusé déclaré coupable de l'une des infractions y mentionnées, ne peut pas être touché par la disposition de la loi provinciale traitant de la suspension des permis, et particulièrement par l'art. 21 du *Highway Traffic Act*. Selon moi, M. le Juge Rand a couvert la situation dans l'affaire *Johnson c. le Procureur général de l'Alberta*¹⁷, à la p. 138, lorsqu'il a dit:

[TRADUCTION] Par là on peut voir que le *Code* a traité pleinement de l'objet de la loi provinciale. L'adoption par la province d'une procédure supplémentaire de confiscation ne réussirait qu'à faire double emploi avec les sanctions du *Code* et à entraver l'administration de ses dispositions. La criminalité est fondamentalement individuelle et les sanctions ont pour but non seulement de servir comme moyens de dissuasion mais de marquer une délinquance individuelle. L'application de la loi criminelle est vitale pour la paix et l'ordre dans la collectivité. Le conflit évident au plan de l'action administrative dans les poursuites en vertu du *Code* et les procédures en vertu de la loi provinciale, si l'on tient compte de l'action plus directe et moins compliquée de ces dernières, pourrait se prêter à une quasi-invalidation de l'application des dispositions du *Code* et en pratique remplacer dans cette mesure le *Code* par la loi provinciale. Mais la loi criminelle a été édictée pour être appliquée à l'encontre de violations, et toute législation locale ayant un caractère de supériorité et tendant à affaiblir ou rendre difficile cette application constitue une entrave au pouvoir exclusif du Parlement.

Je suis d'avis que ce passage s'applique tout autant à une loi provinciale déjà en vigueur au moment où une loi *intra vires* fédérale vient en conflit avec elle, qu'à une loi provinciale adoptée après l'adoption de la loi fédérale antérieure.

Il faut tenir compte de l'effet de l'article 238 (3.1). Cet article prévoit:

(3.1) Le paragraphe (3) ne s'applique pas à une personne qui conduit un véhicule à moteur au Canada, alors qu'elle a perdu le droit ou qu'il lui est interdit de conduire un véhicule à moteur par suite de la suspension ou de l'annulation légale, dans une province, de

¹⁷ [1954] S.C.R. 127.

¹⁷ [1954] R.C.S. 127.

secure a permit or licence to drive a motor vehicle in that province, where that suspension or cancellation is inconsistent with an order made with respect to him under subsection (1).

and it was enacted at the same time as s. 238(1) was amended. It may be said that the enactment of s. 238(3.1) contemplated the continued effective existence of a suspension made under the provisions of s. 21 of the *Highway Traffic Act* consequent upon a conviction of, *inter alia*, impaired driving, and was only enacted to provide that continued driving contrary to the suspension of licence under the provincial legislation should not be a breach of the offence created by s. 238(3) so long as it was not contrary to the sentence passed by virtue of s. 238(1).

There is, however, in my view, a perfectly proper explanation of s. 238(3.1). There may be a valid suspension of driver's licence directed by virtue of the valid provincial legislation for other cause than a conviction for impaired driving or one of the other offences dealt with in s. 238(1). Such a suspension might have been for failure to pay any proper licence fee, for failure to keep in effect a valid insurance policy in accordance with the requirements of the provincial law, or because the driver had, through physical defect, simply become unable to drive. That suspension then might well continue validly in effect despite the fact that the same person had been convicted of, say, impaired driving, and his licence to drive only suspended in part by the convicting court.

Therefore, s. 238(3.1) cannot be understood to contemplate the continuing effective operation of a provincial suspension depending solely upon conviction for impaired driving or one of

son permis, de sa licence ou de son droit d'obtenir un permis ou une licence pour conduire un véhicule automobile dans cette province, lorsque cette suspension ou annulation est incompatible avec une ordonnance rendue à son égard en vertu du paragraphe (1).

et il fut édicté en même temps que le par. (1) de l'art. 238 était modifié. On peut avancer que l'adoption du par. (3.1) de l'art. 238 envisageait la continuation effective d'une suspension prononcée en vertu des dispositions de l'art. 21 du *Highway Traffic Act* par suite d'une déclaration de culpabilité de, entre autres choses, conduite lorsque la capacité de conduire est affaiblie, et qu'il fut adopté uniquement pour prévoir que conduire ensuite en contravention de la suspension du permis décrétée en vertu de la loi provinciale ne constituerait pas une infraction visée par le par. (3) de l'art. 238 tant que cela n'irait pas à l'encontre de la sentence rendue en vertu de l'art. 238, par. (1).

Il existe cependant, à mon avis, une explication parfaitement rationnelle du par. (3.1) de l'art. 238. Une suspension valide d'un permis de conduire peut être ordonnée en vertu d'une législation provinciale valide pour une cause autre qu'une déclaration de culpabilité relative à l'infraction de conduire pendant que la capacité de conduire est affaiblie ou à une des autres infractions dont traite l'art. 238, par. (1). Une telle suspension peut avoir été ordonnée pour non-paiement des droits de permis exigibles, pour omission de garder en vigueur une police d'assurance valable conformément aux exigences de la loi provinciale, ou parce que le conducteur, à cause d'une incapacité physique, est simplement devenu incapable de conduire. Similaire suspension peut alors très bien demeurer validement en vigueur nonobstant que la même personne ait été déclarée coupable de, par exemple, conduite pendant que sa capacité de conduire était affaiblie, et que son permis de conduire ait été suspendu seulement en partie par la cour prononçant la déclaration de culpabilité.

Le par. (3.1) de l'art. 238 ne peut donc être interprété comme envisageant le maintien en vigueur, au-delà de la suspension ordonnée par la cour qui prononce la sentence, d'une suspen-

the other offences in s. 238(1) beyond the extent of such suspension as pronounced by the sentencing court. My view is limited only to those cases where the sentencing court does provide a suspension.

I would therefore dispose of the *Ross* appeal in the fashion proposed by my brother Judson.

Judgment accordingly.

Solicitors for the applicant: Fasken & Calvin, Toronto.

Solicitor for the respondents: M. Manning, Toronto.

sion provinciale résultant seulement d'une déclaration de culpabilité relative à l'infraction de conduire pendant que la capacité de conduire est affaiblie ou relative à l'une des autres infractions prévues au par. (1) de l'art. 238. L'avis que j'exprime ne s'applique qu'aux affaires dans lesquelles la cour qui prononce la sentence ordonne une suspension.

Je suis donc d'avis de régler le pourvoi *Ross* de la manière proposée par mon collègue le Juge Judson.

Jugement en conséquence.

Procureurs du requérant: Fasken & Calvin, Toronto.

Procureur des intimés: M. Manning, Toronto.