

**Maribel Anaya Castillo** *Appellant*

v.

**Antonio Munoz Castillo** *Respondent*

and

**Attorney General of Alberta** *Intervener*

**INDEXED AS: CASTILLO v. CASTILLO**

**Neutral citation: 2005 SCC 83.**

File No.: 30534.

Hearing and judgment: November 16, 2005.

Reasons delivered: December 22, 2005.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

*Limitation of actions — Conflict of laws — Car accident in California — Action brought in Alberta court — Action statute-barred under California limitations law but within limitations period in Alberta — Whether s. 12 of Alberta Limitations Act can revive an action time-barred by substantive law of place where accident occurred — Limitations Act, R.S.A. 2000, c. L-12, s. 12.*

*Constitutional law — Division of powers — Administration of justice — Time limits to entertain actions — Whether s. 12 of Alberta Limitations Act valid provincial legislation — Constitution Act, 1867, s. 92(14) — Limitations Act, R.S.A. 2000, c. L-12, s. 12.*

The parties, husband and wife, were involved in a single vehicle car accident in California. The wife brought an action against her husband in Alberta where the parties were resident within the province's two-year limitations period but after the California one-year limitations period had expired. The husband sought to have the action dismissed as statute-barred, but the wife argued that, under s. 12 of the Alberta *Limitations Act*, the two-year limitations period applied notwithstanding the expiry of California's one-year limitations

**Maribel Anaya Castillo** *Appelante*

c.

**Antonio Munoz Castillo** *Intimé*

et

**Procureur général de l'Alberta** *Intervenant*

**RÉPERTORIÉ: CASTILLO c. CASTILLO**

**Référence neutre : 2005 CSC 83.**

N° du greffe : 30534.

Audition et jugement : 16 novembre 2005.

Motifs déposés : 22 décembre 2005.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

*Prescription — Conflit de lois — Accident d'automobile en Californie — Action intentée devant un tribunal albertain — Action irrecevable en vertu des règles de prescription de la Californie, mais recevable en vertu de celles de l'Alberta — L'article 12 de la Limitations Act de l'Alberta peut-il faire renaître une action prescrite en vertu du droit substantiel du lieu où l'accident est survenu? — Limitations Act, R.S.A. 2000, ch. L-12, art. 12.*

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Administration de la justice — Délais impartis pour connaître d'une affaire — L'article 12 de la Limitations Act de l'Alberta est-il une mesure législative provinciale valide? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(14) — Limitations Act, R.S.A. 2000, ch. L-12, art. 12.*

L'appelante et l'intimé, qui sont mariés ensemble, ont eu un accident impliquant un seul véhicule en Californie. L'épouse a intenté une action contre son époux en Alberta, où ils résidaient, à l'intérieur du délai de prescription de deux ans applicable dans cette province, mais après l'expiration du délai de prescription d'un an en vigueur en Californie. L'époux a demandé le rejet de l'action en invoquant le délai de prescription d'un an prévu par le droit californien, mais l'épouse a soutenu que, en vertu de l'art. 12 de la *Limitations Act*

period. Section 12 provides that “[t]he limitations law of the Province shall be applied whenever a remedial order is sought in this Province, notwithstanding that, in accordance with conflict of law rules, the claim will be adjudicated under the substantive law of another jurisdiction.” The Court of Queen’s Bench dismissed the wife’s action as statute-barred under California law, holding that in order to maintain the action in Alberta under s. 12, neither limitation period could have expired prior to the commencement of the action. The Court of Appeal upheld the decision.

*Held:* The appeal should be dismissed.

*Per* McLachlin C.J. and Major, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.: The applicable substantive law governing the accident was the law of California, including its limitations law. Since the California limitations period applied and had expired prior to the commencement of the action, no right of action existed when the wife initiated her claim in the Alberta court. Section 12 of the *Limitations Act* does not purport to revive an action time-barred by the substantive law of the place where the accident occurred. [3-4] [8]

In view of this interpretation of s. 12, it is unnecessary to determine whether the impugned provision exceeds the territorial limits on provincial legislative jurisdiction. Section 12 is perfectly valid provincial legislation under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867*. The Alberta legislature can, in relation to the administration of justice in the province, determine the time limits within which the Alberta courts can entertain actions, including live actions arising in a foreign jurisdiction and governed by the substantive law of that foreign jurisdiction. [5-6] [10]

*Per* Bastarache J.: The legislative jurisdiction of the provinces is limited to matters “[i]n each Province” by the wording of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. Here, s. 12 of the *Limitations Act* is an unconstitutional attempt by Alberta to legislate extra-territorially. This is true for both interpretations of s. 12 proposed by the parties. The California one-year limitation period therefore applies to bar the wife’s action. [18] [30] [47] [52]

de l’Alberta, le délai de prescription de deux ans en vigueur en Alberta s’appliquait malgré l’expiration du délai de prescription d’un an en vigueur en Californie. L’article 12 prévoit que « [l]es règles de prescription de la Province s’appliquent dans tous les cas où une demande de réparation est présentée dans la Province, malgré le fait que, conformément aux règles de conflit de lois, l’affaire sera jugée selon le droit substantiel d’un autre ressort. » La Cour du Banc de la Reine a rejeté l’action de l’épouse pour le motif qu’elle était prescrite en vertu du droit californien, concluant que, pour que l’action suive son cours en Alberta en vertu de l’art. 12, ni l’un ni l’autre délai de prescription ne devait avoir expiré avant l’introduction de l’action. La Cour d’appel a confirmé cette décision.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Major, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron : Le droit substantiel applicable à l’accident était le droit de la Californie, y compris les règles de prescription de cet État. Comme le délai de prescription de la Californie s’appliquait et avait expiré avant l’introduction de l’action, il n’existait aucun droit d’action à l’époque où l’épouse a intenté son recours devant le tribunal albertain. L’article 12 de la *Limitations Act* n’est pas censé faire renaître une action prescrite en vertu du droit substantiel du lieu où l’accident est survenu. [3-4] [8]

Compte tenu de cette interprétation de l’art. 12, il n’est pas nécessaire de décider si la disposition contestée excède les limites territoriales de la compétence législative de la province. L’article 12 est une disposition législative provinciale parfaitement valide au regard du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour ce qui est de l’administration de la justice dans la province, il est loisible au législateur de l’Alberta de fixer le délai à l’intérieur duquel les tribunaux albertains peuvent connaître d’une affaire, même dans le cas où l’affaire a pris naissance dans un ressort étranger et est régie par le droit substantiel de ce ressort. [5-6] [10]

*Le* juge Bastarache : Le texte de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limite la compétence législative des provinces aux affaires « [d]ans chaque province ». En l’espèce, l’art. 12 de la *Limitations Act* représente une tentative inconstitutionnelle de l’Alberta d’édicter une mesure législative ayant une portée extra-territoriale. Cela est vrai pour les deux interprétations de l’art. 12 proposées par les parties. Le délai de prescription d’un an en vigueur en Californie s’applique de manière à rendre irrecevable l’action de l’épouse. [18] [30] [47] [52]

Limitation periods, like s. 12, are substantive in nature and have the effect of cancelling the substantive rights of plaintiffs and of vesting a right in defendants not to be sued. While the pith and substance of s. 12 is related to civil rights pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, s. 12 exceeds the territorial limits of legislative competence contained in s. 92. The impugned provision not only did not provide for a meaningful connection between Alberta, the civil rights affected by s. 12, and the plaintiffs and defendants made subject to it, but it also disregarded the legislative sovereignty of other jurisdictions within which the substantive rights at issue were situated. [34-35] [46] [50]

Section 12 is, in essence, a choice of law rule that is not premised on any connection, other than the real and substantial connection necessary for the Alberta courts to take adjudicative jurisdiction, but the real and substantial connection established is not sufficient to provide a meaningful connection between the province, the legislative subject matter and the individuals made subject to the law. The real and substantial connection necessary for the courts of a province to take jurisdiction over a claim constitutes a lower threshold than the meaningful connection required for a province to legislate with respect to the rights at issue. Both notions cannot be conflated. [41-45]

### Cases Cited

By Major J.

**Followed:** *Tolofson v. Jensen*, [1994] 3 S.C.R. 1022.

By Bastarache J.

**Followed:** *Tolofson v. Jensen*, [1994] 3 S.C.R. 1022; **applied:** *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 S.C.R. 473, 2005 SCC 49; **referred to:** *Ryan v. Moore*, [2005] 2 S.C.R. 53, 2005 SCC 38; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 S.C.R. 783, 2000 SCC 31; *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42; *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077; *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Block Bros. Realty Ltd. v. Mollard* (1981), 122 D.L.R. (3d) 323; *Clark v. Naqvi* (1989), 99 N.B.R. (2d) 271; *Unifund Assurance*

Les délais de prescription comme celui prévu à l'art. 12 sont de nature substantielle et ont pour effet d'éteindre les droits substantiels des demandeurs et d'investir les défendeurs du droit de ne pas être poursuivis. Bien que son caractère véritable se rapporte aux droits civils conformément au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'art. 12 excède les limites territoriales de la compétence législative établies à l'art. 92. Non seulement la disposition contestée ne prévoit pas qu'il doit exister un lien significatif entre l'Alberta, les droits civils touchés par cette disposition et les demandeurs et défendeurs qui y sont assujettis, mais encore elle ne tient simplement pas compte de la souveraineté législative des autres ressorts où sont situés les droits substantiels en cause. [34-35] [46] [50]

L'article 12 est essentiellement une règle du choix de la loi applicable qui n'est fondée sur aucun autre lien que le lien réel et substantiel nécessaire pour que les tribunaux albertains puissent se déclarer compétents à l'égard d'une affaire. Toutefois, le lien réel et substantiel dont l'existence a été établie n'est pas suffisant pour qu'il y ait un lien significatif entre la province, l'objet de la mesure législative et les personnes qui y sont assujetties. Le lien réel et substantiel nécessaire pour que les tribunaux d'une province se déclarent compétents à l'égard d'une affaire est un critère moins strict que le lien significatif requis pour qu'une province puisse légiférer à l'égard des droits en cause. Les deux notions ne sauraient être confondues. [41-45]

### Jurisprudence

Citée par le juge Major

**Arrêt suivi :** *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022.

Citée par le juge Bastarache

**Arrêt suivi :** *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022; **arrêt appliqué :** *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, 2005 CSC 49; **arrêts mentionnés :** *Ryan c. Moore*, [2005] 2 R.C.S. 53, 2005 CSC 38; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31; *Parry Sound (District) Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42; *McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077; *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Block Bros. Realty Ltd. c. Mollard* (1981),

*Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003] 2 S.C.R. 63, 2003 SCC 40; *Muscutt v. Courcelles* (2002), 60 O.R. (3d) 20.

### Statutes and Regulations Cited

*Constitution Act, 1867*, ss. 92, 92(13), (14).  
*Limitations Act*, R.S.A. 2000, c. L-12, s. 12.

### Authors Cited

Alberta. *Alberta Hansard*, vol. I, 23rd Leg., 4th Sess., March 20, 1996, p. 707.  
Alberta. Law Reform Institute. *Limitations*. Report No. 55. Edmonton: The Institute, 1989.  
Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.  
Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Russell, Berger and Wittmann J.J.A.) (2004), 244 D.L.R. (4th) 603, [2004] 9 W.W.R. 609, 30 Alta. L.R. (4th) 67, 357 A.R. 288, 334 W.A.C. 288, 1 C.P.C. (6th) 82, 6 M.V.R. (5th) 1, [2004] A.J. No. 802 (QL), 2004 ABCA 158, upholding a decision of Rawlins J. (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 84, 313 A.R. 189, 24 C.P.C. (5th) 310, [2002] A.J. No. 519 (QL), 2002 ABQB 379. Appeal dismissed.

*Anne L. Kirker and Catherine McAteer*, for the appellant.

*Avon M. Mersey and Michael Sobkin*, for the respondent.

*Robert Normey*, for the intervener.

The judgment of McLachlin C.J. and Major, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron J.J. was delivered by

MAJOR J. — The parties are husband and wife. While vacationing in California, they were involved in a single vehicle car accident on May 10, 1998. Both are residents of Alberta. The appellant wife sued the respondent husband in Calgary two years less a day after the date of the accident. The husband sought to have the action dismissed as statute-barred in accordance with the one-year limitation

122 D.L.R. (3d) 323; *Clark c. Naqvi* (1989), 99 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 271; *Unifund Assurance Co. c. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003] 2 R.C.S. 63, 2003 CSC 40; *Muscutt c. Courcelles* (2002), 60 O.R. (3d) 20.

### Lois et règlements cités

*Limitations Act*, R.S.A. 2000, ch. L-12, art. 12.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92, 92(13), (14).

### Doctrine citée

Alberta. *Alberta Hansard*, vol. I, 23<sup>e</sup> lég., 4<sup>e</sup> sess., 20 mars 1996, p. 707.  
Alberta. Law Reform Institute. *Limitations*. Report No. 55. Edmonton : The Institute, 1989.  
Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999.  
Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.  
Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Russell, Berger et Wittmann) (2004), 244 D.L.R. (4th) 603, [2004] 9 W.W.R. 609, 30 Alta. L.R. (4th) 67, 357 A.R. 288, 334 W.A.C. 288, 1 C.P.C. (6th) 82, 6 M.V.R. (5th) 1, [2004] A.J. No. 802 (QL), 2004 ABCA 158, confirmant une décision de la juge Rawlins (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 84, 313 A.R. 189, 24 C.P.C. (5th) 310, [2002] A.J. No. 519 (QL), 2002 ABQB 379. Pourvoi rejeté.

*Anne L. Kirker et Catherine McAteer*, pour l'appelante.

*Avon M. Mersey et Michael Sobkin*, pour l'intimé.

*Robert Normey*, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Major, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron rendu par

LE JUGE MAJOR — L'appelante et l'intimé sont mariés ensemble. Le 10 mai 1998, au cours d'un voyage d'agrément en Californie, ils ont eu un accident impliquant un seul véhicule. Tous deux sont des résidents de l'Alberta. Deux ans moins un jour après la date de l'accident, l'épouse appelante a intenté à Calgary une action contre l'époux intimé. Invoquant le délai de prescription d'un an prévu par le droit de

under California law. The wife argued that, under s. 12 of the Alberta *Limitations Act*, R.S.A. 2000, c. L-12, Alberta's two-year limitations period applied notwithstanding the expiry of California's one-year limitations period, and that her action therefore ought to be allowed to proceed.

2 Section 12 of the Act provides:

**12** The limitations law of the Province shall be applied whenever a remedial order is sought in this Province, notwithstanding that, in accordance with conflict of law rules, the claim will be adjudicated under the substantive law of another jurisdiction.

3 In *Tolofson v. Jensen*, [1994] 3 S.C.R. 1022, the Court held that the *lex loci delicti* — the substantive law of the place where the tort occurred — applies in a tort action. In that case the plaintiff was injured in a motor vehicle accident in Saskatchewan. His claim became time-barred in that province but he commenced an action in British Columbia where it was not. Our Court held that the Saskatchewan law that governed the action included the Saskatchewan limitations period and dismissed the claim. In the present case, following *Tolofson*, the Alberta Court of Queen's Bench found the applicable substantive law governing the car crash to be the law of California including California's limitations law, which barred the claim ((2002), 3 Alta. L.R. (4th) 84, 2002 ABQB 379). The trial judge held that to determine whether the wife's action should be allowed to proceed required consideration of both California's and Alberta's limitations laws. In order to maintain the action in Alberta, neither limitation period could have expired. The Court of Appeal of Alberta unanimously upheld the trial judge's finding ((2004), 30 Alta. L.R. (4th) 67, 2004 ABCA 158). I agree with their conclusion.

4 Since the California limitations period applied and had expired prior to the commencement of the

la Californie, l'époux a demandé le rejet de l'action. L'épouse a soutenu que, en vertu de l'art. 12 de la *Limitations Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. L-12, le délai de prescription de deux ans en vigueur en Alberta s'appliquait malgré l'expiration du délai de prescription d'un an en vigueur en Californie, et que son action devrait, par conséquent, pouvoir suivre son cours.

L'article 12 de la Loi est ainsi rédigé :

[TRANSLATION]

**12** Les règles de prescription de la Province s'appliquent dans tous les cas où une demande de réparation est présentée dans la Province, malgré le fait que, conformément aux règles de conflit de lois, l'affaire sera jugée selon le droit substantiel d'un autre ressort.

Dans l'arrêt *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022, la Cour a statué que la *lex loci delicti* — le droit substantiel du lieu du délit — s'applique dans une action en responsabilité délictuelle. Dans cette affaire, le demandeur avait été blessé dans un accident d'automobile survenu en Saskatchewan. Son droit d'action est devenu prescrit dans cette province, mais il a intenté une action en Colombie-Britannique où son droit d'action n'était pas prescrit. Notre Cour a rejeté la demande après avoir conclu que le droit de la Saskatchewan qui régissait l'action incluait le délai de prescription applicable dans cette province. En l'espèce, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a décidé, conformément à l'arrêt *Tolofson*, que le droit substantiel applicable à l'accident d'automobile était le droit de la Californie, y compris les règles de prescription de cet État qui rendaient l'action irrecevable ((2002), 3 Alta. L.R. (4th) 84, 2002 ABQB 379). La juge de première instance a conclu que, pour déterminer si l'action de l'épouse devrait pouvoir suivre son cours, il fallait tenir compte à la fois des règles de prescription applicables en Californie et de celles applicables en Alberta. Pour que l'action suive son cours en Alberta, ni l'un ni l'autre délai de prescription ne devait avoir expiré. La Cour d'appel de l'Alberta a confirmé à l'unanimité la conclusion du juge de première instance ((2004), 30 Alta. L.R. (4th) 67, 2004 ABCA 158). Je souscris à sa décision.

Comme le délai de prescription de la Californie s'appliquait et avait expiré avant l'introduction de

action, there was no right of action at the time the appellant initiated her claim in the Alberta court. Section 12 does not purport to revive an action time-barred by the substantive law of the place where the accident occurred. Had the intention of the legislature been as argued, the legislation would have said so.

Section 12 is perfectly valid provincial legislation under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* (the “Administration of Justice in the Province”). *Tolofson* was a “choice of law” case. The Court’s classification of limitation periods for “choice of law” purposes as substantive rather than procedural did not (and did not purport to) deny the province’s legislative authority over the “Administration of Justice in the Province”. A foreign jurisdiction, by adopting a limitation period longer than that of Alberta, cannot validly impose on Alberta courts an obligation to hear a case that Alberta, as a matter of its own legislative policy, bars the court from entertaining.

The Alberta legislature can, in relation to the administration of justice in the province, determine the time limits within which the Alberta courts can entertain actions, including live actions arising in a foreign jurisdiction governed by the substantive law of that foreign jurisdiction.

In *Tolofson*, as stated, this Court concluded that limitations law, which in the past had frequently been classified as procedural in common law traditions and substantive in civil law traditions, was, in fact, substantive in nature and must be treated as such. Accordingly, when the California limitation period expired on May 10, 1999, the appellant’s action against her husband became time-barred, and he acquired a substantive right under California law not to be further troubled by any claims arising out of the car crash.

Section 12 does not purport to revive time-barred actions. In this case, the doors of the Alberta court

l’action, il n’existait aucun droit d’action à l’époque où l’appelante a intenté son recours devant le tribunal albertain. L’article 12 n’est pas censé faire renaître une action prescrite en vertu du droit substantiel du lieu où l’accident est survenu. Si le législateur avait eu l’intention que lui prête l’appelante, cela se serait reflété dans le libellé de la mesure législative.

L’article 12 est une disposition législative provinciale parfaitement valide au regard du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (l’« administration de la justice dans la province »). L’arrêt *Tolofson* portait sur le « choix de la loi applicable ». En qualifiant les délais de prescription de règles substantielles plutôt que de règles procédurales pour les besoins du « choix de la loi applicable », la Cour n’a pas refusé de reconnaître ni eu l’intention de refuser de reconnaître la compétence législative de la province en matière d’« administration de la justice dans la province ». En adoptant un délai de prescription plus long que celui applicable en Alberta, un ressort étranger ne peut pas valablement imposer aux tribunaux albertains l’obligation d’entendre une affaire que l’Alberta, selon sa propre politique législative, leur interdit d’instruire.

Pour ce qui est de l’administration de la justice dans la province, il est loisible au législateur de l’Alberta de fixer le délai à l’intérieur duquel les tribunaux albertains peuvent connaître d’une affaire, même dans le cas où l’affaire a pris naissance dans un ressort étranger et est régie par le droit substantiel de ce ressort.

Comme nous l’avons vu, dans l’arrêt *Tolofson*, notre Cour a conclu que les règles de prescription, qui jusque-là étaient fréquemment qualifiées de procédurales dans les ressorts de common law et de substantielles dans ceux de droit civil, étaient en fait de nature substantielle et devaient être traitées comme tel. Par conséquent, lorsque le délai de prescription californien a expiré le 10 mai 1999, l’action de l’appelante contre son époux est devenue prescrite et ce dernier a acquis, en vertu des lois de la Californie, le droit de ne plus être importuné par quelque action découlant de l’accident d’automobile.

L’article 12 n’est pas censé faire renaître des actions prescrites. En l’espèce, il était encore

5

6

7

8

were still open on May 9, 2000, when the claim was filed but there was no right of action arising under the law of California capable of being pursued by the wife against her husband. They both lived in Alberta but the law governing the consequences of the car crash, California's, had barred the claim a year earlier.

9 Section 12 will operate, of course, if the law in the place the accident occurred provides for a limitation period longer than that of Alberta. In such a case, the claimant might still have a live cause of action against a defendant in Alberta, but the effect of s. 12 would be to close the door of the Alberta court against the claim's being heard in that jurisdiction (though it may be capable of pursuit elsewhere). This result follows from the legislature's use of a "notwithstanding" provision in s. 12, i.e., "[t]he limitations law of the Province shall be applied whenever a remedial order is sought in this Province, notwithstanding that, in accordance with conflict of law rules, the claim will be adjudicated under the substantive law of another jurisdiction".

10 Both the parties and the intervener made submissions on the constitutionality of s. 12 on the assumption that the Alberta legislature had purported to breathe life into an action that was time-barred by the applicable substantive law. As I conclude that s. 12 does no such thing, it is unnecessary to address the constitutional question.

#### Conclusion

11 The limitations law forming part of the applicable foreign substantive law, in this case California law, applies. As the applicable California limitation is one year, the appellant's action is statute-barred. The appeal is dismissed with costs.

The following are the reasons delivered by

BASTARACHE J. —

#### 1. Introduction

12 This appeal concerns the proper interpretation and constitutional validity of s. 12 of the Alberta

possible de s'adresser au tribunal albertain lors de l'introduction de l'action le 9 mai 2000, mais, sous le régime des lois de la Californie, il n'existait plus de droit d'action susceptible d'être exercé par l'épouse contre son époux. Ils vivaient tous deux en Alberta, mais, selon le droit californien, qui régissait les conséquences de l'accident d'automobile, l'action était prescrite depuis un an.

Il va de soi que l'art. 12 s'appliquera dans les cas où la loi du lieu où l'accident s'est produit prévoit un délai de prescription plus long que celui applicable en Alberta. Dans un tel cas, il se pourrait que le demandeur conserve un droit d'action contre un défendeur albertain, mais l'art. 12 aurait pour effet d'empêcher les tribunaux de l'Alberta d'instruire l'action (bien qu'elle puisse être intentée ailleurs). Cela s'explique par le fait que le législateur utilise, à l'art. 12, une disposition dérogatoire qui précise que [TRADUCTION] « [l]es règles de prescription de la Province s'appliquent dans tous les cas où une demande de réparation est présentée dans la Province, malgré le fait que, conformément aux règles de conflit de lois, l'affaire sera jugée selon le droit substantiel d'un autre ressort ».

Tant les parties que l'intervenant ont présenté des observations sur la constitutionnalité de l'art. 12, en arguant que le législateur albertain avait eu l'intention de faire renaître une action prescrite en vertu du droit substantiel applicable. Comme je conclus que l'art. 12 ne produit pas ce résultat, il est inutile d'examiner la question constitutionnelle.

#### Conclusion

Les règles de prescription faisant partie du droit substantiel étranger applicable, en l'occurrence le droit californien, régissent la présente affaire. Comme le délai de prescription applicable en Californie est d'un an, l'action de l'appelante est prescrite. Le pourvoi est rejeté avec dépens.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE BASTARACHE —

#### 1. Introduction

Le présent pourvoi porte sur l'interprétation correcte et la constitutionnalité de l'art. 12 de la

*Limitations Act*, R.S.A. 2000, c. L-12, which provides:

**12** The limitations law of the Province shall be applied whenever a remedial order is sought in this Province, notwithstanding that, in accordance with conflict of law rules, the claim will be adjudicated under the substantive law of another jurisdiction.

The circumstances in which the question came to be presented to this Court are as follows.

While on a holiday, the parties were involved in a single car accident in or around Fresno, California, on May 10, 1998. The respondent was driving. The appellant and respondent are married and, at the time of the accident, were in the process of moving from British Columbia to Alberta. The vehicle they were driving was registered and insured in British Columbia. The parties have admitted that, for the purposes of this action, they were at all material times resident in Calgary, Alberta.

On May 9, 2000, the appellant filed a statement of claim in the Court of Queen's Bench of Alberta to recover compensation for the injuries and damages she sustained as a result of the accident. The respondent successfully sought an order for summary dismissal of the claim on the basis that the action was barred under California law, where the applicable limitation period is one year: (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 84, 2002 ABQB 379. That decision was upheld by the Court of Appeal: (2004), 30 Alta. L.R. (4th) 67, 2004 ABCA 158. The appellant argues that the purpose and effect of s. 12 is to apply the two-year Alberta limitation period to the exclusion of the California one-year limitation period, thereby allowing the action to proceed.

The question before this Court is whether s. 12 effectively excludes the operation of the limitations law of the foreign jurisdiction whose laws otherwise govern the cause of action. Section 12 purports to apply Alberta limitations law "notwithstanding that, in accordance with conflict of

*Limitations Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. L-12, qui est ainsi rédigé :

[TRADUCTION]

**12** Les règles de prescription de la Province s'appliquent dans tous les cas où une demande de réparation est présentée dans la Province, malgré le fait que, conformément aux règles de conflit de lois, l'affaire sera jugée selon le droit substantiel d'un autre ressort.

Les faits à l'origine de la question soumise à notre Cour sont les suivants.

Le 10 mai 1998, au cours d'un voyage d'agrément, les parties ont eu un accident impliquant un seul véhicule à Fresno, en Californie, ou non loin de cet endroit. L'intimé était au volant. L'appelante et l'intimé sont mariés ensemble et, au moment de l'accident, ils avaient entrepris de quitter la Colombie-Britannique pour déménager en Alberta. Le véhicule à bord duquel ils voyageaient était immatriculé et assuré en Colombie-Britannique. Les parties ont admis que, en tout temps utile pour les besoins de la présente affaire, ils résidaient à Calgary, en Alberta.

Le 9 mai 2000, l'appelante a déposé une déclaration à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta afin d'être indemnisée pour les blessures et les dommages qu'elle avait subis en raison de l'accident. L'intimé a demandé avec succès une ordonnance de rejet sommaire de l'action pour le motif que celle-ci était irrecevable selon le droit de la Californie, où le délai de prescription applicable est d'un an : (2002), 3 Alta. L.R. (4th) 84, 2002 ABQB 379. La Cour d'appel a confirmé cette décision : (2004), 30 Alta. L.R. (4th) 67, 2004 ABCA 158. L'appelante fait valoir que l'art. 12 a pour objet et pour effet d'appliquer le délai de prescription de deux ans prévu en Alberta et d'écarter le délai de prescription d'un an en vigueur en Californie, ce qui permet à l'action de suivre son cours.

La Cour doit déterminer si l'art. 12 écarte effectivement l'application des règles de prescription du ressort étranger dont les lois régissent par ailleurs la cause d'action. L'article 12 vise à appliquer les règles de prescription de l'Alberta [TRADUCTION] « malgré le fait que, conformément aux règles de

13

14

15

law rules, the claim will be adjudicated under the substantive law of another jurisdiction”. The difficulty in interpreting these words results in particular from the decision of this Court in *Tolofson v. Jensen*, [1994] 3 S.C.R. 1022, which recognized that limitation periods are substantive. As such, the reference to the substantive law of the foreign jurisdiction in s. 12 would normally include that jurisdiction’s limitations law. The appellant argues here, however, that the use of the word “notwithstanding” serves to exclude the limitations law of the foreign jurisdiction.

16 If, as the appellant suggests, s. 12 is interpreted as ousting the limitations law of the foreign jurisdiction, then Alberta limitations law applies exclusively in all cases where a remedial order is sought in Alberta. Where, as here, the relevant California limitation period is shorter than Alberta’s, the longer Alberta limitation period applies and effectively recognizes a cause of action that California law would have extinguished. If the relevant California limitation period were longer than Alberta’s, then the shorter Alberta limitation period would apply so as to bar the action in Alberta. Whether the appellant could file an action in California in such a case is not discussed by the Court of Appeal; this question is no doubt left to a determination of the *forum conveniens* by the court in which the action is eventually brought.

17 If, as the respondent suggests, s. 12 is interpreted so as not to oust the limitations law of the foreign jurisdiction, then the court must apply the California limitation period first, followed by the Alberta limitation period. This is because the Alberta limitation period applies notwithstanding the fact that the claim is adjudicated under the substantive law of the foreign jurisdiction, including its limitations law. Thus, where, as here, the substantive law of California bars the action, the Alberta limitations law does not apply. This is because there is no right upon which a remedial

conflit de lois, l’affaire sera jugée selon le droit substantiel d’un autre ressort ». Le problème que pose l’interprétation de ces mots tient notamment à l’arrêt *Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022, dans lequel notre Cour a reconnu que les délais de prescription sont des règles substantielles. Cela explique pourquoi la mention du droit substantiel du ressort étranger, à l’art. 12, viserait normalement les règles de prescription de ce ressort. En l’espèce, toutefois, l’appelante soutient que l’emploi de la préposition « malgré » (« *notwithstanding* ») a pour effet d’écarter les règles de prescription du ressort étranger.

Si, comme le propose l’appelante, l’art. 12 est interprété comme écartant les règles de prescription du ressort étranger, les règles de prescription de l’Alberta s’appliquent alors exclusivement dans tous les cas où une demande de réparation est présentée dans cette province. Si, comme c’est le cas en l’espèce, le délai de prescription applicable est plus court en Californie qu’en Alberta, le délai plus long prévu en Alberta s’applique et permet en fait de reconnaître un droit d’action qui, selon le droit californien, serait éteint. Si le délai de prescription applicable était plus long en Californie qu’en Alberta, le délai plus court prévu en Alberta s’appliquerait alors de manière à rendre l’action irrecevable dans cette province. La Cour d’appel ne s’est pas demandé si l’appelante pourrait tenter une action en Californie dans un tel cas; il n’y a aucun doute que la détermination du *forum conveniens* par le tribunal qui sera, en fin de compte, saisi de l’action répondra à cette question.

Si, comme le propose l’intimé, l’art. 12 est interprété de façon à ne pas écarter les règles de prescription du ressort étranger, les tribunaux sont alors tenus d’appliquer d’abord le délai de prescription de la Californie et ensuite celui de l’Alberta. Il en est ainsi parce que le délai de prescription de l’Alberta s’applique malgré le fait que l’affaire est jugée selon le droit substantiel du ressort étranger, y compris les règles de prescription de ce ressort. Donc, les règles de prescription de l’Alberta ne s’appliquent pas dans un cas où, comme en l’espèce, le droit substantiel de la Californie rend l’action

order can be sought in the Alberta courts, and the conditions of s. 12 are therefore not met.

For the reasons that follow, I conclude that either interpretation of s. 12 results in an unconstitutional attempt by the province of Alberta to legislate extra-territorially.

## 2. The Proper Interpretation of Section 12 of the Limitations Act

### 2.1 *The Plain Language of Section 12*

The parties differ as to the meaning of the term “notwithstanding”, specifically whether it ousts the limitations law of the foreign jurisdiction. According to P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 356:

Because the legislature is aware of possible inconsistencies, it sometimes adopts explicit rules establishing an order of priority between different enactments.

A variety of well-known terms is used. The statute will declare that it applies “notwithstanding” provisions to the contrary. If, on the other hand, precedence is to be given to another provision, the statute will operate “subject to” that enactment. Sometimes, a statute will contain a separate section decreeing that its provisions “prevail over any provision of any statute which may be inconsistent therewith”.

Two types of difficulty arise with this kind of enactment. The more obvious is the problem of identifying the inconsistency. This is not always a simple matter. Deciding on the mere existence of inconsistency itself gives rise to major issues of interpretation. [Emphasis added; footnotes omitted.]

Accepting for the sake of argument only that the use of the term “notwithstanding” establishes an order of priority favouring the application of Alberta limitations law in case of inconsistency, the question is whether an inconsistency arises as a result of the application of both limitations laws.

irrecevable. Cela est dû à l’absence de droit de présenter une demande de réparation devant les tribunaux albertains, et les conditions de l’art. 12 ne sont donc pas remplies.

Pour les motifs qui suivent, je conclus que, selon ces deux façons d’interpréter l’art. 12, il y a tentative inconstitutionnelle de la province de l’Alberta d’édicter une mesure législative ayant une portée extraterritoriale.

## 2. L’interprétation correcte de l’art. 12 de la Limitations Act

### 2.1 *Le sens ordinaire de l’art. 12*

Les parties ne s’entendent pas sur le sens à donner à la préposition « malgré », plus particulièrement sur la question de savoir si elle écarte les règles de prescription du ressort étranger. Selon P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 451 :

Conscient de la possibilité de conflits entre les lois qu’il adopte, le législateur a pu formuler expressément des règles de solution qui permettront d’établir la priorité d’une loi sur une autre.

Les formules employées pour hiérarchiser diverses lois entre elles sont familières et variées. On écrira que telle disposition s’applique « nonobstant » ou « malgré » toute disposition contraire si on veut établir sa primauté. À l’inverse, si la primauté d’une autre disposition veut être affirmée, on énoncera la règle « sous réserve » de cette autre disposition. On pourra même consacrer à cette question un article entier établissant que les dispositions d’une loi « prévalent sur les dispositions inconciliables de toute autre loi ».

L’application de textes de cette nature peut soulever des difficultés de deux types. La plus évidente est celle liée à l’identification du conflit : ce peut être une question fort controversée que de savoir si deux textes sont inconciliables ou bien s’ils se complètent. L’existence même d’un conflit soulève des questions d’interprétation qui doivent être réglées avant que la règle de solution du conflit ne soit appliquée. [Je souligne; renvois omis.]

Si l’on accepte, pour les fins de la discussion seulement, que l’emploi de la préposition « malgré » établit un ordre de priorité propice à l’application des règles de prescription de l’Alberta en cas de conflit de lois, la question qui se pose est de savoir si un conflit découle de l’application des règles de

18

19

20

The Alberta Court of Appeal concluded that the proper interpretation of s. 12 requires consideration of both California's and Alberta's limitations laws. The end result is that in order for an action to proceed in the Alberta courts, neither the foreign limitation period nor the Alberta limitation period can have expired. The Court of Appeal found that s. 12 recognizes that California law governs and therefore creates the cause of action; the effect of s. 12 would then merely be to shorten the time period within which an action can be brought in Alberta: see *Ryan v. Moore*, [2005] 2 S.C.R. 53, 2005 SCC 38.

21

Nonetheless, the operation of both limitation periods may result in an implicit inconsistency. Professor Côté explains that “implicit inconsistency occurs when the cumulative application of the two statutes creates such unlikely and absurd results that it is fair to believe this was not what the legislature desired” (p. 352). The effect of the Court of Appeal's interpretation would be the following: in actions proceeding before the Alberta courts where foreign law applies, the defendant would always benefit from the shortest available limitation period. There does not seem to be any legislative purpose served by such a result. If it is determined that the application of both limitations laws results in an implicit inconsistency, then the effect of the term “notwithstanding” is to favour the application of Alberta limitations law to the exclusion of foreign limitations law. Such an interpretation is likely more faithful to what the legislature intended. In fact, the legislature's inclusion of the word “notwithstanding” suggests that it contemplated the possibility that inconsistencies would arise in the application of both the forum limitations law and the foreign limitations law.

## 2.2 *Extrinsic Evidence of Legislative Intent*

22

This Court has consistently held that

[t]oday there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire

prescription des deux ressorts. La Cour d'appel de l'Alberta a conclu que l'interprétation correcte de l'art. 12 exige de tenir compte à la fois des règles de prescription de la Californie et de celles de l'Alberta. En définitive, pour qu'une action suive son cours devant les tribunaux de l'Alberta, ni le délai de prescription étranger, ni le délai de prescription albertain ne doit avoir expiré. Selon la Cour d'appel, l'art. 12 reconnaît que le droit californien s'applique et détermine s'il y a une cause d'action; l'art. 12 aurait alors simplement pour effet de raccourcir le délai dans lequel l'action peut être intentée en Alberta : voir *Ryan c. Moore*, [2005] 2 R.C.S. 53, 2005 CSC 38.

Néanmoins, l'application des délais de prescription des deux ressorts risque d'engendrer un conflit implicite. Le professeur Côté explique qu'« [i]l y a un conflit implicite [. . .] si l'application cumulative de deux lois, bien que techniquement possible, mène à des conséquences tellement déraisonnables ou absurdes qu'on puisse croire que le législateur n'a pas voulu une telle application » (p. 446). L'interprétation de la Cour d'appel aurait l'effet suivant : le défendeur à une action intentée devant un tribunal albertain dans laquelle le droit étranger s'applique bénéficierait toujours du délai de prescription le plus court possible. Ce résultat ne semble répondre à aucun objectif législatif. S'il est établi que l'application des règles de prescription des deux ressorts engendre un conflit implicite, la préposition « malgré » a alors pour effet de favoriser l'application des règles de prescription albertaines et d'écartier les règles de prescription étrangères. Cette interprétation est probablement plus fidèle à l'intention du législateur. En fait, l'utilisation de la préposition « malgré » par le législateur indique qu'il a prévu la possibilité que des conflits surgissent dans l'application à la fois des règles de prescription du for et de celles du ressort étranger.

## 2.2 *Preuve extrinsèque de l'intention du législateur*

Notre Cour a constamment maintenu que

[TRADUCTION] [a]ujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi

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.

(*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, quoting E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87)

The appellant contends that where the plain language of a legislative provision is clear and unambiguous, extrinsic evidence of legislative intent should not be admissible. I do not find the ordinary meaning of s. 12 to be clear and unambiguous. I would also question whether statutory interpretation should ever proceed solely on the basis of the plain language of the legislation, without consideration of the entire context, including the purpose and the scheme of the Act. In approving of Professor Driedger's approach to statutory interpretation, Iacobucci J. recognized that "statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone" (*Rizzo & Rizzo Shoes*, at para. 21; see also R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at pp. 9-18). It is now well accepted that legislative history, Parliamentary debates and similar material may be quite properly considered as long as they are relevant and reliable and not assigned undue weight: *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 S.C.R. 783, 2000 SCC 31, at para. 17.

There is very little available extrinsic evidence of the legislative intent behind s. 12. The appellant relies on the Alberta Law Reform Institute, Report No. 55, *Limitations* (1989), which concluded that limitations law was properly classified as procedural and that courts should apply local procedural law. The recommendation in the Report to include s. 12 in the new Alberta *Limitations Act* was premised in part on the uncertainty resulting from the characterization of limitation periods as substantive or procedural, depending upon their particular wording. The Report predated the decision in *Tolofson* by five years. In *Tolofson*, La Forest J. recognized that all limitation periods, regardless of

dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

(*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87)

L'appelante soutient que, lorsque le sens ordinaire d'une disposition législative est clair et sans équivoque, aucune preuve extrinsèque de l'intention du législateur ne devrait être admissible. Je ne crois pas que le sens ordinaire de l'art. 12 soit clair et sans équivoque. Je doute également qu'il soit possible de donner à cette disposition législative une interprétation fondée uniquement sur le sens ordinaire des mots sans tenir compte du contexte global, notamment de l'objet et de l'esprit de la Loi. En approuvant la méthode d'interprétation législative du professeur Driedger, le juge Iacobucci a reconnu que « l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi » (*Rizzo & Rizzo Shoes*, par. 21; voir aussi R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 9-18). Il est maintenant bien reconnu que l'on peut, tout à fait à juste titre, tenir compte de l'historique législatif, des débats parlementaires et d'autres documents semblables pourvu qu'ils soient pertinents et fiables et qu'on ne leur donne pas plus de poids qu'ils n'en méritent : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31, par. 17.

Il n'existe que très peu d'éléments de preuve extrinsèques de l'intention législative qui soutient l'art. 12. L'appelante s'appuie sur le rapport n° 55 de l'Alberta Law Reform Institute, intitulé *Limitations* (1989), dans lequel on conclut que les règles de prescription ont été, à juste titre, qualifiées de procédurales et que les tribunaux doivent appliquer le droit procédural local. Ce rapport, déposé cinq ans avant l'arrêt *Tolofson*, recommandait d'inclure l'art. 12 dans la nouvelle *Limitations Act* de l'Alberta en raison notamment de l'incertitude créée par la qualification des délais de prescription comme étant des règles substantielles ou procédurales, selon leur libellé particulier. Dans

their particular wording, were substantive, thereby resolving the uncertainty that had motivated the Report and its recommendation.

25 More importantly, there is no evidence on the record that the legislature considered or debated *Tolofson* or the Report, which was not tabled at the time the Act was introduced and passed. The government of Alberta opted not to implement the Report's recommendation in 1989. In 1996, s. 12 was introduced by way of private member's bill. The only other extrinsic evidence upon which the appellant relies is a single sentence spoken by Mr. Herard, the member of the Legislature who introduced the bill:

To remove the often difficult task of categorizing limitations legislation to determine whose law applies to a claim, Bill 205 states that, regardless, limitations law is governed by Alberta law if an action is brought in this province.

(*Alberta Hansard*, vol. I, 23rd Leg., 4th Sess., March 20, 1996, at p. 707)

Such evidence, taken alone, cannot be indicative of legislative intent. In fact, Mr. Herard refers to the difficult task of categorizing limitations legislation, even though La Forest J. authoritatively recognized in *Tolofson* that all limitation periods are substantive in nature.

### 2.3 *The Presumption Against Changing the Common Law*

26 This principle was recently affirmed by Iacobucci J., speaking for a majority of this Court in *Parry Sound (District) Social Services Administration Board v. O.P.S.E.U., Local 324*, [2003] 2 S.C.R. 157, 2003 SCC 42, at para. 39:

To begin with, I think it useful to stress the presumption that the legislature does not intend to change

l'arrêt *Tolofson*, le juge La Forest a dissipé l'incertitude à l'origine du rapport et de sa recommandation en reconnaissant que, quelle que soit la façon dont ils sont libellés, les délais de prescription sont tous des règles substantielles.

Qui plus est, rien au dossier ne prouve que le législateur a examiné ou débattu l'arrêt *Tolofson* ou le rapport, qui n'était pas déposé au moment de la présentation et de l'adoption de la loi en cause. En 1989, le gouvernement de l'Alberta a choisi de ne pas donner suite à la recommandation du rapport. En 1996, l'art. 12 a été présenté sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Le seul autre élément de preuve extrinsèque invoqué par l'appelante est une simple phrase formulée par M. Herard, le député ayant présenté le projet de loi :

[TRADUCTION] Dans le but d'éliminer la tâche souvent difficile qui consiste à qualifier une mesure législative en matière de prescription afin de déterminer quel droit s'applique à une action, le projet de loi 205 prévoit que, malgré tout, les règles de prescription applicables à une action intentée en Alberta sont régies par le droit albertain.

(*Alberta Hansard*, vol. I, 23<sup>e</sup> lég., 4<sup>e</sup> sess., 20 mars 1996, p. 707)

À lui seul, cet élément de preuve ne peut pas constituer une indication de l'intention du législateur. En réalité, M. Herard parle de la tâche difficile qui consiste à qualifier une mesure législative en matière de prescription, bien que le juge La Forest ait reconnu péremptoirement dans l'arrêt *Tolofson* que les délais de prescription sont tous de nature substantielle.

### 2.3 *La présomption de non-modification de la common law*

Le juge Iacobucci a récemment confirmé ce principe alors qu'il s'exprimait au nom des juges majoritaires de notre Cour dans l'arrêt *Parry Sound (District) Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, [2003] 2 R.C.S. 157, 2003 CSC 42, par. 39 :

Tout d'abord, je pense qu'il est utile d'insister sur la présomption que le législateur n'a pas l'intention de

existing law or to depart from established principles, policies or practices. In *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada v. T. Eaton Co.*, [1956] S.C.R. 610, at p. 614, for example, Fauteux J. (as he then was) wrote that “a Legislature is not presumed to depart from the general system of the law without expressing its intentions to do so with irresistible clearness, failing which the law remains undisturbed”. In *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1077, Lamer J. (as he then was) wrote that “in the absence of a clear provision to the contrary, the legislator should not be assumed to have intended to alter the pre-existing ordinary rules of common law”.

I do not find the principle to be applicable in this case. As mentioned earlier, the relevant principles of common law were developed by La Forest J. in *Tolofson*. In that case, La Forest J. held that the rule of private international law that should generally be applied in torts is the law of the place where the activity occurred or the *lex loci delicti*. This choice of law rule was largely premised on the territorial principle that organizes the international legal order and federalism in Canada. La Forest J. was also motivated by a number of important policy considerations, including the need for certainty, predictability, and ease of application. The *lex loci delicti* rule has the benefit of being forum-neutral and eliminates potential forum-shopping concerns. La Forest J. explained that “[o]rdinarily people expect their activities to be governed by the law of the place where they happen to be and expect that concomitant legal benefits and responsibilities will be defined accordingly” (*Tolofson*, at pp. 1050-51).

Also in *Tolofson*, La Forest J. determined that where the governing law is the *lex loci delicti*, the relevant limitation period under that law is applicable and binding on the court hearing the dispute. The reason for this was that limitation periods constitute substantive law. I shall return to this issue in addressing the constitutionality of the impugned legislation. Generally then, the common law provides that the law of the place of the tort governs and that the limitation period it prescribes is

modifier le droit existant ni de s’écarter des principes, politiques ou pratiques établis. Dans *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada c. T. Eaton Co.*, [1956] R.C.S. 610, p. 614, par exemple, le juge Fauteux (plus tard Juge en chef) écrit : [TRADUCTION] « le législateur n’est pas censé s’écarter du régime juridique général sans exprimer de façon incontestablement claire son intention de le faire, sinon la loi reste inchangée ». Dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1077, le juge Lamer (plus tard Juge en chef) écrit que « le législateur n’est pas censé, à défaut de disposition claire au contraire, avoir l’intention de modifier les règles de droit commun pré-existantes ».

Je ne crois pas que ce principe s’applique en l’espèce. Comme je l’ai déjà mentionné, les principes de common law applicables ont été établis par le juge La Forest dans l’arrêt *Tolofson*. Dans cet arrêt, le juge La Forest a statué que la règle de droit international privé qui devrait généralement s’appliquer en matière de responsabilité délictuelle est la loi du lieu où l’activité s’est déroulée, c’est-à-dire la *lex loci delicti*. Cette règle du choix de la loi applicable reposait en grande partie sur le principe de la territorialité qui régit l’ordre juridique international et le fédéralisme canadien. Le juge La Forest était aussi motivé par un certain nombre de considérations de politique générale importantes, dont le besoin de certitude, de prévisibilité et de facilité d’application. La règle de la *lex loci delicti* est neutre quant au for et elle élimine les problèmes potentiels de recherche d’un tribunal favorable. Le juge La Forest explique que « [l]es gens s’attendent habituellement à ce que leurs activités soient régies par la loi du lieu où ils se trouvent et à ce que les avantages et les responsabilités juridiques s’y rattachant soient définis en conséquence » (*Tolofson*, p. 1050-1051).

Le juge La Forest a également conclu, dans l’arrêt *Tolofson*, que, lorsque la loi applicable est la *lex loci delicti*, le délai de prescription établi en vertu de cette loi s’applique et lie le tribunal saisi du litige. Il en est ainsi parce que le délai de prescription constitue une règle substantielle. Je reviendrai sur cette question en examinant la constitutionnalité de la mesure législative contestée. Donc, selon la common law, c’est généralement la loi du lieu du délit qui s’applique et le délai de prescription établi

applicable and binding on the court in which the action proceeds.

29

Section 12 accepts that “in accordance with conflict of law rules, the claim will be adjudicated under the substantive law of another jurisdiction”. However, it seeks to apply Alberta limitations law “notwithstanding” these rules. The interpretation suggested by the appellant means that Alberta limitations law will displace the foreign limitations law in all cases. In effect, her argument would suggest that s. 12 has determined that limitation periods are procedural. The interpretation suggested by the respondent means that Alberta limitations law will only displace the foreign limitations law in cases where the applicable Alberta limitation period is shorter than its foreign counterpart. Effectively, the respondent argues that though the limitation period of California is part of its substantive law, Alberta can apply a procedural limitation period to determine whether a cause of action subsisting under the laws of California can be adjudicated in Alberta. Since both interpretations alter the common law, the presumption cannot be determinative.

#### 2.4 *The Presumption Against Extra-Territorial Effect*

30

The legislative jurisdiction of the provinces is limited to matters “[i]n each Province” by the wording of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. Unless otherwise explicitly or implicitly provided, legislatures are presumed to respect the territorial limits of their legislative powers: Côté, at pp. 200-203. If possible, legislation should be construed in a manner consistent with this presumed intent. Similarly, it is now accepted that where legislation is open to more than one meaning, it should be interpreted so as to make it consistent with the Constitution: *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798, at p. 803; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1078.

31

The parties have proposed two interpretations of s. 12. Although I find the interpretation

en vertu de cette loi s’applique et lie le tribunal saisi de l’affaire.

L’article 12 reconnaît que [TRADUCTION] « conformément aux règles de conflit de lois, l’affaire sera jugée selon le droit substantiel d’un autre ressort ». Cependant, il vise à appliquer les règles de prescription de l’Alberta « malgré » les règles de conflit de lois. L’interprétation proposée par l’appelante signifie que les règles de prescription albertaines écartent les règles de prescription étrangères dans tous les cas. En fait, cet argument laisse entendre que, suivant l’art. 12, les délais de prescription sont des règles procédurales. L’interprétation proposée par l’intimé signifie que les règles de prescription albertaines n’écartent les règles de prescription étrangères que dans les cas où le délai de prescription applicable en Alberta est plus court que son pendant étranger. L’intimé soutient, en effet, que, bien que le délai de prescription applicable en Californie s’inscrive dans le droit substantiel de cet État, l’Alberta peut appliquer un délai de prescription procédural pour décider si une cause d’action qui existe toujours en vertu des lois de la Californie peut être jugée en Alberta. Étant donné que les deux interprétations modifient la common law, la présomption ne peut pas être concluante.

#### 2.4 *La présomption d’absence de portée extraterritoriale*

Le texte de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limite la compétence législative des provinces aux affaires « [d]ans chaque province ». En l’absence de disposition contraire, expresse ou implicite, les législateurs sont présumés respecter les limites territoriales de leur compétence législative : Côté, p. 252-255. Il faut, autant que possible, donner à une mesure législative une interprétation conforme à cette intention présumée. De même, il est maintenant reconnu que, lorsqu’une mesure législative est susceptible de plus d’une interprétation, elle doit être interprétée de manière à être compatible avec la Constitution : *McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798, p. 803; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, p. 1078.

Les parties ont proposé deux façons d’interpréter l’art. 12. Bien que j’estime plus plausible

suggested by the appellant to be more plausible, there is insufficient indicia of legislative intent to determine which interpretation should be preferred. I will therefore address the constitutionality of both interpretations.

3. The Constitutional Validity of Section 12 of the *Limitations Act*

The most recent authority on extra-territoriality is *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, [2005] 2 S.C.R. 473, 2005 SCC 49. The legislative power of the provinces is territorially limited as a result of the words “[i]n each Province” appearing in the introductory paragraph of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*, as well as by the requirements of order and fairness that underlie Canadian federalism: *Morguard Investments Ltd. v. De Savoye*, [1990] 3 S.C.R. 1077, at pp. 1102-3; *Hunt v. T&N plc*, [1993] 4 S.C.R. 289, at pp. 324-25; *Imperial Tobacco*, at paras. 26-27. The dual purposes of s. 92 are to ensure that provincial legislation has a meaningful connection to the enacting province and to pay respect to the legislative sovereignty of other territories: *Imperial Tobacco*, at para. 36.

The first step is to determine the pith and substance of the legislation and to determine under what head of power it falls: *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297, at p. 332; *Imperial Tobacco*, at para. 36. If the pith and substance is intangible, the court must look to the relationships among the enacting territory, the subject matter of the legislation and the persons made subject to it: *Imperial Tobacco*, at para. 36. The court must also consider whether s. 12 pays respect to the legislative sovereignty of other territories: *Imperial Tobacco*, at para. 36. If these two conditions are met, then the purposes of s. 92 of the *Constitution Act, 1867* are respected and the legislation is valid.

3.1 The Pith and Substance of Section 12 of the *Limitations Act*

The purpose and effect of s. 12 is to render Alberta limitations law applicable whenever a

l’interprétation proposée par l’appelante, il n’y a pas suffisamment d’indices de l’intention du législateur pour décider quelle interprétation doit être privilégiée. J’examinerai donc la constitutionnalité des deux interprétations.

3. La constitutionnalité de l’art. 12 de la *Limitations Act*

L’arrêt le plus récent en matière d’extraterritorialité est *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, 2005 CSC 49. La compétence législative des provinces est limitée territorialement en raison des mots « [d]ans chaque province » figurant dans le paragraphe introductif de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ainsi que des impératifs d’ordre et d’équité qui sous-tendent le fédéralisme canadien : *Morguard Investments Ltd. c. De Savoye*, [1990] 3 R.C.S. 1077, p. 1102-1103; *Hunt c. T&N plc*, [1993] 4 R.C.S. 289, p. 324-325; *Imperial Tobacco*, par. 26-27. L’article 92 a pour double objet d’assurer que la mesure législative provinciale a un lien significatif avec la province qui l’adopte et qu’elle respecte la souveraineté législative des autres territoires : *Imperial Tobacco*, par. 36.

La première étape consiste à déterminer le caractère véritable de la mesure législative et le chef de compétence dont elle relève : *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, p. 332; *Imperial Tobacco*, par. 36. Si le caractère véritable est intangible, le tribunal doit examiner le lien entre le territoire ayant légiféré, l’objet de la mesure législative en cause et les personnes qui y sont assujetties : *Imperial Tobacco*, par. 36. Il doit aussi vérifier si l’art. 12 respecte la souveraineté législative des autres territoires : *Imperial Tobacco*, par. 36. Si ces deux conditions sont remplies, le double objet de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est respecté et la mesure législative est valide.

3.1 Le caractère véritable de l’art. 12 de la *Limitations Act*

L’article 12 a pour objet et pour effet de rendre les règles de prescription de l’Alberta applicables

32

33

34

remedial order is sought in the Alberta courts. Alberta limitations law being ordinarily applicable in cases proceeding before the Alberta courts where Alberta law otherwise governs the claim, the only circumstance in which s. 12 operates is where the Alberta conflict of law rules point to the substantive law of another jurisdiction as governing the cause of action. Typically, in applying this other law, the Alberta court would also apply the limitation period it prescribes, as this Court recognized in *Tolofson* that limitation periods are substantive in nature. The purpose and effect of s. 12 is therefore to render Alberta limitations law applicable in cases where it would not otherwise be — precisely because the Alberta choice of law rules point to the law of a foreign jurisdiction as the governing law.

35 Limitation periods have the effects of cancelling the substantive rights of plaintiffs and of vesting a right in defendants not to be sued in such cases. The pith and substance of the law must therefore be characterized as relating to civil rights, pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*.

36 The appellant contended in oral argument that it was open to the Alberta Legislature to reverse the holding in *Tolofson* that limitation periods are substantive law and that this is what Alberta did by adopting s. 12. I believe this argument rests on a misunderstanding of *Tolofson*. La Forest J. did not decide as a principle of common law that limitation periods should simply be treated substantively. Instead, La Forest J. explained that “the purpose of substantive/procedural classification is to determine which rules will make the machinery of the forum court run smoothly as distinguished from those determinative of the rights of *both* parties” (*Tolofson*, at pp. 1071-72 (emphasis in original)). La Forest J. recognized that limitation periods are, *by their very nature*, substantive, precisely because they are determinative of the rights of both parties in a cause of action: they destroy the right of the plaintiff to bring suit and vest a right in the

dans tous les cas où une demande de réparation est présentée à un tribunal albertain. Étant donné que les règles de prescription de l'Alberta s'appliquent ordinairement aux actions intentées devant les tribunaux albertains qui sont régies par ailleurs par le droit de l'Alberta, l'art. 12 s'applique uniquement dans les cas où les règles albertaines de conflit de lois indiquent que le droit substantiel d'un autre ressort régit la cause d'action. Normalement, en appliquant cet autre droit, le tribunal albertain appliquerait aussi le délai de prescription qu'il établit, étant donné que notre Cour a reconnu, dans l'arrêt *Tolofson*, que les délais de prescription sont de nature substantielle. L'article 12 a donc pour objet et pour effet de rendre les règles de prescription de l'Alberta applicables dans les cas où elles seraient par ailleurs inapplicables — précisément parce que les règles albertaines du choix de la loi applicable indiquent que le droit d'un ressort étranger s'applique.

Les délais de prescription ont pour effet d'éteindre les droits substantiels des demandeurs et d'investir les défendeurs du droit de ne pas être poursuivis en pareils cas. Le caractère véritable de la règle de droit doit donc être considéré comme se rapportant aux droits civils, conformément au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans son argumentation orale, l'appelante a soutenu qu'il était loisible au législateur albertain d'écarter la conclusion de l'arrêt *Tolofson* selon laquelle les délais de prescription sont des règles substantielles, et c'est ce que l'Alberta a fait en adoptant l'art. 12. Je crois que cet argument repose sur une mauvaise compréhension de l'arrêt *Tolofson*. Le juge La Forest n'a pas établi de principe de common law selon lequel les délais de prescription devraient simplement être assimilés à des règles substantielles. Il a plutôt expliqué que « la classification “règle de fond — règle de procédure” vise à déterminer quelles règles assurent le bon fonctionnement du tribunal saisi, par opposition à celles qui déterminent les droits des *deux* parties » (*Tolofson*, p. 1072 (souligné dans l'original)). Le juge La Forest a reconnu que les délais de prescription sont, *de par leur nature même*, des règles substantielles, précisément parce qu'ils

defendant to be free from suit. The provinces cannot change the nature of limitations law without fundamentally changing the content of limitations law. No implicit intention to that effect could be found in the present case. Indeed, because substantive legislation can be applied by a court so as to affect rights governed by a foreign law, “legislation should be categorized as procedural only if the question is beyond any doubt. If there is any doubt, the doubt should be resolved by holding that the legislation is substantive” (*Block Bros. Realty Ltd. v. Mollard* (1981), 122 D.L.R. (3d) 323 (B.C.C.A.), at p. 328, cited with approval in *Tolofson*, at pp. 1068-69).

The procedural/substantive distinction is essentially a label. That label, however, has important constitutional consequences. Where a law is characterized as procedural, it constitutes valid law under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867*, as relating to the administration of justice within the province, so long as it applies to the Alberta courts or to actions proceeding before the Alberta courts. No other enquiry is required. If Alberta can treat limitation periods as procedural, then it can prescribe limitation periods for all actions proceeding before the Alberta courts without ever running afoul of the Constitution. If a law is characterized as substantive, however, it must be justified pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, as relating to civil rights in the province, meaning that the *Imperial Tobacco* analysis for the *situs* of intangibles is engaged. To allow Alberta to treat limitation periods as procedural is, essentially, to allow it to circumvent the *Imperial Tobacco* meaningful connection test. The effect would be to allow Alberta to legislate extra-territorially. In other words, the question of whether limitation periods are procedural or substantive is not something the province can decide. The reason for this is that the procedural/substantive distinction essentially determines, for purposes of constitutional validity, whether a law falls under s. 92(14) or s. 92(13) of the Constitution. That distinction must be based

déterminent les droits de chacune des parties : ils anéantissent le droit du demandeur d’intenter des poursuites et investissent le défendeur du droit de ne pas être poursuivi. Les provinces ne peuvent changer la nature des règles de prescription sans en modifier fondamentalement le contenu. Aucune intention implicite en ce sens n’a pu être décelée en l’espèce. En fait, étant donné qu’un tribunal peut appliquer une mesure législative substantielle pour modifier des droits régis par une loi étrangère, [TRADUCTION] « une mesure législative ne devrait être qualifiée de procédurale que si cela ne fait aucun doute. S’il y a un doute, on devrait le dissiper en concluant que la mesure législative est une règle de fond » (*Block Bros. Realty Ltd. c. Mollard* (1981), 122 D.L.R. (3d) 323 (C.A.C.-B.), p. 328, cité avec approbation dans l’arrêt *Tolofson*, p. 1068-1069).

La distinction entre les règles substantielles et les règles procédurales est essentiellement le résultat d’une désignation. Cette désignation a toutefois d’importantes conséquences constitutionnelles. Lorsqu’une règle est qualifiée de procédurale, elle est valide au regard du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* à titre de règle se rapportant à l’administration de la justice dans la province, pour autant qu’elle s’applique aux tribunaux de l’Alberta ou aux actions intentées devant ces tribunaux. Aucun autre examen n’est requis. Si l’Alberta peut assimiler les délais de prescription à des règles procédurales, elle peut alors fixer des délais de prescription applicables à toutes les actions intentées devant ses tribunaux sans jamais contrevenir à la Constitution. Si une règle est qualifiée de substantielle, elle doit toutefois être justifiée au regard du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* comme se rapportant aux droits civils dans la province, ce qui a pour effet de déclencher l’analyse de l’arrêt *Imperial Tobacco* relative au *situs* des matières intangibles. Permettre à l’Alberta d’assimiler les délais de prescription à des règles procédurales revient essentiellement à lui permettre de contourner le critère du lien significatif établi dans l’arrêt *Imperial Tobacco*. Cela aurait pour effet d’autoriser l’Alberta à édicter des lois ayant une portée extraterritoriale. En d’autres termes, la province ne peut pas décider si les délais de

on something other than what a province says. It should in my view be based on the actual effects of the law. The effects of limitation periods were made clear in *Tolofson*: they cancel the substantive rights of plaintiffs to bring the suit, and they vest a right in defendants to be free from suit. This is the reality Alberta cannot ignore.

prescription sont des règles procédurales ou des règles substantielles. Il en est ainsi parce que la distinction entre les règles substantielles et les règles procédurales permet essentiellement de déterminer, sur le plan de la constitutionnalité, si une loi relève du par. 92(14) ou du par. 92(13) de la Constitution. Cette distinction doit reposer sur autre chose qu'une affirmation d'une province. J'estime qu'elle devrait être fondée sur les effets véritables de la loi. Les effets des délais de prescription ont été clairement exposés dans l'arrêt *Tolofson* : les délais de prescription éteignent le droit substantiel des demandeurs d'intenter des poursuites, et ils investissent les défendeurs du droit de ne pas être poursuivis. Telle est la réalité dont l'Alberta ne peut pas faire abstraction.

38 This may seem strange in light of the common law's traditional conception of limitation periods as procedural. This conception was relatively unchallenged until the decision in *Tolofson*, although La Forest J. notes at pp. 1071-72 that some common law courts had already begun to chip away at the right/remedy distinction on the basis of relevant policy considerations. In addition, at least one Canadian common law judge had recognized that limitation periods vest a right in the defendant to be free from suit: Stratton C.J.N.B., in *Clark v. Naqvi* (1989), 99 N.B.R. (2d) 271 (C.A.), at p. 275-76, cited with approval in *Tolofson*, at p. 1072. La Forest J. identified the two main reasons for the common law's long and mistaken acceptance of the procedural nature of limitation periods: the view that foreign litigants should not be granted advantages not available to forum litigants, and the mystical view that a common law cause of action gave the plaintiff a right that endured forever (*Tolofson*, at p. 1069). Neither of these is persuasive. I think the principle developed in *Tolofson* should no longer be questioned.

Cela peut sembler étrange à la lumière de la conception traditionnelle de common law selon laquelle les délais de prescription sont des règles procédurales. Cette conception était relativement incontestée avant l'arrêt *Tolofson*, bien que le juge La Forest souligne, aux p. 1071-1072, que certains tribunaux de common law avaient déjà commencé à réduire la portée de la distinction entre droits et recours pour des considérations de politique générale pertinentes. En outre, au moins un juge de common law canadien avait reconnu que les délais de prescription investissaient le défendeur du droit de ne pas être poursuivi : le juge en chef Stratton du Nouveau-Brunswick, dans l'arrêt *Clark c. Naqvi* (1989), 99 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 271 (C.A.), p. 275-276, cité avec approbation dans l'arrêt *Tolofson*, p. 1072. Le juge La Forest a décrit les deux principales raisons pour lesquelles la common law reconnaît à tort depuis longtemps la nature procédurale des délais de prescription : l'opinion selon laquelle des justiciables étrangers ne devraient pas profiter d'avantages que ne peuvent tirer les justiciables du tribunal saisi, et l'opinion mystique selon laquelle une cause d'action en common law conférait au demandeur un droit permanent (*Tolofson*, p. 1069). Aucune de ces raisons n'est convaincante. J'estime qu'il faut cesser de mettre en doute le principe établi dans l'arrêt *Tolofson*.

39 Nonetheless, the common law long considered limitation periods as procedural, such that it may

Néanmoins, la common law a longtemps considéré que les délais de prescription étaient des

seem strange, at first glance, to conclude that limitations law must be considered substantive and, as regards provincial legislation, must be justified pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, as constituting laws in pith and substance directed at civil rights. The characterization of limitation periods has up until now never raised constitutional concerns. This is the first time this Court has addressed a legislated choice of law rule dealing with limitation periods and had to pronounce on its constitutionality. In dealing with the issue, the Court must first recognize that the provinces cannot legislate extra-territorially. The common law was not similarly concerned with the territoriality principle until the decision in *Tolofson*, where La Forest J. refers to it explicitly. In holding that the proper choice of law rule for torts was the *lex loci delicti*, or the law of the place of the tort, La Forest J. explained that:

It will be obvious from what I have just said that I do not accept the former British rule, adopted in *McLean v. Pettigrew*, that in adjudicating on wrongs committed in another country our courts should apply our own law, subject to the wrong being “unjustifiable” in the other country. As I see it, this involves a court’s defining the nature and consequences of an act done in another country. This, barring some principled justification, seems to me to fly against the territoriality principle. [Emphasis added; p. 1052.]

Turning to the mistaken common law rule that limitation periods are procedural, La Forest J. referred to this same analysis: “The principle justification for the rule [that limitation periods are procedural], preferring the *lex fori* over the *lex loci delicti*, we saw, has been displaced by this case” (p. 1071). In *Tolofson*, La Forest J. was formulating common law choice of law rules. In this case, the Court is faced with a provincially legislated choice of law rule. It must be remembered that the territoriality principle of which La Forest J. speaks is not merely a matter of comity; it also constitutes a

règles procédurales, de sorte qu’à première vue il peut paraître étrange de conclure que les règles de prescription doivent être considérées comme des règles substantielles et, relativement à des mesures législatives provinciales, être justifiées au regard du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* comme touchant, de par leur caractère véritable, les droits civils. Jusqu’à maintenant, la qualification des délais de prescription n’a jamais été une source de préoccupation sur le plan constitutionnel. C’est la première fois que notre Cour examine une règle d’origine législative portant sur le choix de la loi applicable en matière de prescription et qu’elle doit se prononcer sur sa constitutionnalité. En examinant cette question, la Cour doit d’abord reconnaître que les provinces ne peuvent édicter des lois ayant une portée extraterritoriale. De même, la common law ne s’intéressait pas au principe de la territorialité jusqu’à ce que le juge La Forest le mentionne expressément dans l’arrêt *Tolofson*. En décidant que la règle du choix de la loi applicable en matière de responsabilité délictuelle devait être la *lex loci delicti*, c’est-à-dire la loi du lieu du délit, le juge La Forest a expliqué ceci :

Il ressort à l’évidence de ce que je viens de dire que je n’accepte pas l’ancienne règle britannique, retenue dans l’arrêt *McLean c. Pettigrew*, suivant laquelle nos tribunaux devraient appliquer notre propre loi aux fautes commises dans un autre pays, à la condition que la faute en question soit « injustifiable » dans cet autre pays. Si je comprends bien, cela implique la définition par un tribunal de la nature et des conséquences d’un acte accompli dans un autre pays. En l’absence de quelque justification de principe, cela me semble aller à l’encontre du principe de la territorialité. [Je souligne; p. 1052.]

Quant à la règle de common law erronée selon laquelle les délais de prescription sont des règles procédurales, le juge La Forest s’est fondé sur la même analyse : « Comme nous l’avons vu, le principe qui [. . .] sous-tend [la règle selon laquelle les délais de prescription sont des règles procédurales], soit la préférence de la *lex fori* à la *lex loci delicti*, a été évincé en l’espèce » (p. 1071). Dans l’arrêt *Tolofson*, le juge La Forest formulait des règles de common law sur le choix de la loi applicable. Dans le présent pourvoi, la Cour est en présence d’une règle d’origine législative provinciale

constitutional limit on the legislative jurisdiction of the provinces.

portant sur le choix de la loi applicable. Il faut se rappeler que le principe de la territorialité dont parle le juge La Forest n'est pas simplement une question de courtoisie; il représente aussi une restriction constitutionnelle de la compétence législative des provinces.

40 The next question is whether, pursuant to the test developed in *Imperial Tobacco*, the rights to which s. 12 purports to apply are located in the province within the meaning of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. If they are not, s. 12 will be deemed unconstitutional because of its extra-territorial effects.

Il faut ensuite se demander si, conformément au critère établi dans l'arrêt *Imperial Tobacco*, les droits auxquels l'art. 12 est censé s'appliquer sont situés dans la province, au sens de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. S'ils ne le sont pas, l'art. 12 sera jugé inconstitutionnel en raison de ses effets extraterritoriaux.

### 3.2 *The Meaningful Connection Test*

### 3.2 *Le critère du lien significatif*

41 Section 12 only renders Alberta limitations law applicable to actions proceeding before the Alberta courts. It constitutes in this sense a legislated choice of law rule that determines when the Alberta courts will apply Alberta limitations law. The appellant contends that the law on adjudicative jurisdiction and *forum conveniens* will ensure that, in all cases where s. 12 renders Alberta limitations law applicable, a real and substantial connection between Alberta and the cause of action will have been demonstrated. However, a real and substantial connection is not equivalent to a meaningful connection as defined in *Imperial Tobacco*. The two notions cannot be conflated.

L'article 12 rend les règles de prescription de l'Alberta applicables aux seules actions intentées devant les tribunaux de cette province. Il représente, en ce sens, une règle d'origine législative portant sur le choix de la loi applicable qui détermine dans quels cas les tribunaux albertains appliqueront les règles de prescription de l'Alberta. L'appelante soutient que le droit en matière de compétence juridictionnelle et de *forum conveniens* assurera que, dans tous les cas où l'art. 12 rend applicables les règles de prescription de l'Alberta, l'existence d'un lien réel et substantiel entre l'Alberta et la cause d'action aura été démontrée. Cependant, le lien réel et substantiel ne correspond pas au lien significatif défini dans l'arrêt *Imperial Tobacco*. Les deux notions ne sauraient être confondues.

42 In order for provincial legislation to be valid, there must be a meaningful connection between the enacting province, the legislative subject matter and the persons made subject to it. By contrast, the existence of a "real and substantial connection" is a more flexible inquiry that is meant to determine which court should hear the case as a matter of convenience. As La Forest J. explained in *Hunt*, at p. 325, the test "was not meant to be a rigid test, but was simply intended to capture the idea that there must be some limits on the claims to jurisdiction". Binnie J. stated in *Unifund Assurance Co. v. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003] 2 S.C.R. 63, 2003 SCC 40, at para. 58, that "a 'real

Pour qu'une mesure législative provinciale soit valide, il doit y avoir un lien significatif entre la province qui l'adopte, l'objet de la mesure législative et les personnes qui y sont assujetties. Par contre, l'existence d'un « lien réel et substantiel » commande une analyse plus souple qui vise à déterminer quel tribunal devrait entendre l'affaire pour des raisons de commodité. Comme l'a expliqué le juge La Forest dans l'arrêt *Hunt*, p. 325, le critère « ne se voulait pas un critère rigide, mais visait simplement à exprimer l'idée que les revendications de compétence doivent être assujetties à certaines limites ». Dans l'arrêt *Unifund Assurance Co. c. Insurance Corp. of British Columbia*, [2003]

and substantial connection' sufficient to permit the court of a province to take jurisdiction over a dispute may not be sufficient for the law of that province to regulate the outcome".

Turning to the doctrine of *forum conveniens*, it is generally concerned with matters of convenience. This is why the real and substantial connection test and the *forum conveniens* doctrine do not necessarily require the same degree of connection between the province, the subject matter of the relevant law and the parties subject to that law, as does the *Imperial Tobacco* test. This led La Forest J. to recognize in *Tolofson*, at p. 1070, that "[t]he court takes jurisdiction not to administer local law, but for the convenience of litigants, with a view to responding to modern mobility and the needs of a world or national economic order."

The parties are making arguments that, should they be accepted, would bring this Court to conflate the constitutional threshold for adjudicative jurisdiction and the constitutional threshold for legislative jurisdiction. Such a result is unwarranted and would be contrary to *Imperial Tobacco*. The real and substantial connection necessary for the courts of a province to take jurisdiction over a claim constitutes a lower threshold than the meaningful connection required for a province to legislate with respect to the rights at issue.

Section 12 is, in essence, a choice of law rule that is not premised on any connection other than the real and substantial connection necessary for the Alberta courts to take adjudicative jurisdiction. I therefore conclude that the real and substantial connection established is not sufficient to provide a meaningful connection between the province, the legislative subject matter and the individuals made subject to the law. Relying partly on *Muscutt v. Courcelles* (2002), 60 O.R. (3d) 20 (C.A.), I concluded in dissenting reasons in *Unifund Assurance*, at para. 133, that "a link with the subject matter of

2 R.C.S. 63, 2003 CSC 40, par. 58, le juge Binnie a affirmé qu'« un "lien réel et substantiel" qui serait par ailleurs suffisant pour permettre aux tribunaux d'une province de se déclarer compétents à l'égard d'un litige peut toutefois ne pas être suffisant pour que les lois de cette province décident de l'issue de ce litige ».

Quant au principe du *forum conveniens*, il porte généralement sur des questions de commodité. C'est la raison pour laquelle le critère du lien réel et substantiel et le principe du *forum conveniens* n'exigent pas nécessairement le même degré de rattachement entre la province, l'objet de la mesure législative applicable et les parties qui y sont assujetties, que celui requis par le critère de l'arrêt *Imperial Tobacco*. Cela a amené le juge La Forest à reconnaître, dans l'arrêt *Tolofson*, p. 1070, que « [l]e tribunal assume compétence non pas pour appliquer la loi locale, mais pour accommoder les justiciables afin de répondre à la mobilité contemporaine et aux impératifs de l'ordre économique national ou mondial. »

Les parties avancent des arguments qui, s'ils étaient retenus, amèneraient notre Cour à confondre le critère constitutionnel de compétence juridictionnelle et le critère constitutionnel de compétence législative. Ce résultat est injustifié et irait à l'encontre de l'arrêt *Imperial Tobacco*. Le lien réel et substantiel nécessaire pour que les tribunaux d'une province se déclarent compétents à l'égard d'une affaire est un critère moins strict que le lien significatif requis pour qu'une province puisse légiférer à l'égard des droits en cause.

L'article 12 est essentiellement une règle du choix de la loi applicable qui n'est fondée sur aucun autre lien que le lien réel et substantiel nécessaire pour que les tribunaux albertains puissent se déclarer compétents à l'égard d'une affaire. Je conclus donc que le lien réel et substantiel dont l'existence a été établie n'est pas suffisant pour qu'il y ait un lien significatif entre la province, l'objet de la mesure législative et les personnes qui y sont assujetties. Dans les motifs dissidents que j'ai rédigés dans l'affaire *Unifund Assurance*, j'ai conclu, au par. 133, en m'appuyant en partie sur l'arrêt *Muscutt*

43

44

45

the claim is sufficient to establish the jurisdiction *simpliciter* of a forum given the flexible approach that has been endorsed by this Court”. The flexibility of the approach used to determine jurisdiction is reflected in the unanimous decision of the Ontario Court of Appeal in *Muscutt*, which identifies the factors which ought to be considered:

- the connection between the forum and the plaintiff’s claim;
- the connection between the forum and the defendant;
- unfairness to the defendant in assuming jurisdiction;
- unfairness to the plaintiff in not assuming jurisdiction;
- the involvement of other parties to the suit;
- the court’s willingness to recognize and enforce an extra-provincial judgment rendered on the same jurisdictional basis;
- whether the case is interprovincial or international in nature; and
- comity and the standards of jurisdiction, recognition and enforcement prevailing elsewhere.

These factors are not strictly concerned with the connection of the forum to the parties and the cause of action. Instead, these factors reflect important policy considerations such as fairness, comity and efficiency.

46 Since s. 12 does not provide for a meaningful connection between Alberta, the civil rights affected by s. 12, and the plaintiffs and defendants made subject to s. 12, it violates the territorial limits of legislative competence contained in s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. The purpose and effect of s. 12 is to apply Alberta law so as to destroy accrued and existing rights situate without

*c. Courcelles* (2002), 60 O.R. (3d) 20 (C.A.), que « l’existence d’un lien avec l’objet de l’action suffit pour établir la simple reconnaissance de compétence d’un tribunal vu la démarche souple à laquelle a souscrit notre Cour ». La souplesse de la démarche adoptée pour déterminer l’existence de compétence se reflète dans l’arrêt unanime *Muscutt* où la Cour d’appel de l’Ontario énumère les facteurs qui devraient être examinés :

- le lien entre le ressort et l’action du demandeur;
- le lien entre le ressort et le défendeur;
- l’injustice subie par le défendeur si le tribunal se déclare compétent;
- l’injustice subie par le demandeur si le tribunal ne se déclare pas compétent;
- les autres parties en cause;
- la disposition du tribunal reconnaître et exécuter un jugement extraprovincial reposant sur le même fondement juridictionnel;
- la question de savoir si l’affaire est de nature interprovinciale ou internationale;
- la courtoisie et les normes de compétence, de reconnaissance et d’exécution applicables ailleurs.

Ces facteurs ne visent pas strictement le lien entre le ressort, d’une part, et les parties et la cause d’action, d’autre part. Ils sont plutôt le reflet d’importantes considérations de politique générale telles que l’équité, la courtoisie et l’efficacité.

Étant donné que l’art. 12 ne prévoit pas qu’il doit exister un lien significatif entre l’Alberta, les droits civils touchés par cette disposition et les demandeurs et défendeurs qui y sont assujettis, il viole les limites territoriales de la compétence législative établies à l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L’article 12 a pour objet et pour effet d’appliquer le droit albertain de façon à anéantir des droits

the province, regardless of whether or not Alberta has a meaningful connection to those rights or right-holders.

This is true for both proposed interpretations. The interpretation suggested by the appellant means that in all cases where a remedial order is sought in Alberta and where foreign law governs the claim, s. 12 will destroy the substantive right of either the plaintiff or the defendant. Where the Alberta limitation period is shorter than its foreign counterpart, s. 12 will destroy the right of the plaintiff to bring the suit. Where the Alberta limitation period is longer than its foreign counterpart, s. 12 will destroy the right of the defendant to be free from suit.

The interpretation suggested by the respondent means that s. 12 only has effect where the Alberta limitation period is shorter than the foreign limitation period. Where the Alberta limitation period is longer than its foreign counterpart, the respondent argues that the cause of action will have ceased to exist under the foreign law and that there will therefore be no claim upon which to sue in Alberta. According to this interpretation, s. 12 only destroys the substantive rights of plaintiffs. Leaving aside the correctness of this interpretation, the fact that s. 12 destroys the substantive rights of plaintiffs to bring suit is sufficient to render it unconstitutional. This is because Alberta is legislating so as to destroy the substantive rights of plaintiffs to bring an action without providing for a meaningful connection between Alberta, the rights in question and the right-holders.

The notion that this problem can be overcome because a new action could be started in California, even where the Alberta court has decided that it constitutes the proper forum, is questionable. The question of whether or not the action could proceed in California is not before the Court. Instead, an Alberta court has taken jurisdiction and, in accordance with s. 12, must apply the substantive law of California to govern the claim. Here, the effect of s. 12 is then to deny the plaintiff the right to bring the suit. Accepting that s. 12 does not provide a

acquis et existants qui sont situés à l'extérieur de la province, indépendamment de la question de savoir si l'Alberta a un lien significatif avec ces droits ou leurs titulaires.

Cela est vrai pour les deux interprétations proposées. L'interprétation proposée par l'appelante signifie que, dans tous les cas où une demande de réparation est présentée en Alberta et où la loi étrangère régit la demande, l'art. 12 anéantira le droit substantiel de l'un ou l'autre du demandeur ou du défendeur. Si le délai de prescription applicable en Alberta est plus court que son pendant étranger, l'art. 12 anéantira le droit du demandeur d'intenter l'action. Si le délai de prescription est plus long en Alberta qu'à l'étranger, l'art. 12 anéantira le droit du défendeur de ne pas être poursuivi.

Selon l'interprétation proposée par l'intimé, l'art. 12 s'applique seulement lorsque le délai de prescription de l'Alberta est plus court que celui du ressort étranger. L'intimé fait valoir que, dans le cas où le délai de prescription albertain est plus long que son pendant étranger, aucun recours ne pourra être exercé en Alberta du fait que le droit d'action aura cessé d'exister sous le régime du droit étranger. Suivant cette interprétation, l'art. 12 n'anéantit que les droits substantiels des demandeurs. Indépendamment de l'exactitude de cette interprétation, le fait que l'art. 12 anéantisse les droits d'action substantiels des demandeurs suffit à le rendre inconstitutionnel. Il en est ainsi parce que l'Alberta légifère de façon à anéantir les droits d'action substantiels des demandeurs sans prescrire l'existence d'un lien significatif entre la province, les droits en question et leurs titulaires.

L'idée que ce problème peut être surmonté en raison de la possibilité d'intenter une nouvelle action en Californie, même dans le cas où le tribunal albertain s'est déclaré compétent, est sujette à caution. La Cour n'est pas saisie de la question de savoir si l'action pourrait être intentée en Californie. Au contraire, un tribunal albertain s'est déclaré compétent et est tenu, conformément à l'art. 12, d'appliquer le droit substantiel de la Californie à l'action dont il est saisi. L'article 12 a donc pour effet, en l'espèce, de priver la demanderesse du

47

48

49

meaningful connection between Alberta and the right upon which the plaintiff is suing, such an interference with the plaintiff's right is unconstitutional.

50 For the reasons given above, s. 12 of the *Limitations Act* also fails the second branch of the *Imperial Tobacco* test insofar as it simply disregards the legislative sovereignty of other jurisdictions within which the substantive rights at issue are situated.

51 This is not to say that the provinces are constitutionally prohibited from modifying the ordinary choice of law rules. However, should they chose to do so, they must legislate within their territorial limits and ensure that there is a meaningful connection between the enacting province, the legislative subject matter and the persons made subject to their laws.

#### 4. Conclusion

52 Since I find that both proposed interpretations of s. 12 are unconstitutional, I need not resolve the issue of the proper interpretation of s. 12. Section 12 of the Alberta *Limitations Act* is invalid and of no force or effect. I therefore agree that the California one-year limitation period applies to bar the plaintiff's action.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Macleod Dixon, Calgary.*

*Solicitors for the respondent: Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener: Alberta Justice, Edmonton.*

droit d'intenter l'action. En admettant que l'art. 12 ne prévoit pas l'existence d'un lien significatif entre l'Alberta et le droit sur lequel la demanderesse fonde son action, l'atteinte portée au droit de la demanderesse est inconstitutionnelle.

Pour les motifs susmentionnés, l'art. 12 de la *Limitations Act* ne respecte pas non plus le deuxième volet du critère de l'arrêt *Imperial Tobacco* dans la mesure où il ne tient simplement pas compte de la souveraineté législative des autres ressorts où sont situés les droits substantiels en cause.

Cela ne signifie pas que la Constitution empêche les provinces de modifier les règles ordinaires du choix de la loi applicable. Cependant, si elles décident de le faire, elles doivent légiférer à l'intérieur de leurs limites territoriales et s'assurer de l'existence d'un lien significatif entre la province qui légifère, l'objet de la mesure législative et les personnes qui y sont assujetties.

#### 4. Conclusion

Comme j'estime que les deux interprétations proposées pour l'art. 12 sont inconstitutionnelles, il n'est pas nécessaire que je tranche la question de l'interprétation correcte de l'art. 12. L'article 12 de la *Limitations Act* de l'Alberta est invalide et inopérant. Je conviens donc que le délai de prescription d'un an en vigueur en Californie s'applique de manière à rendre irrecevable l'action de la demanderesse.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante : Macleod Dixon, Calgary.*

*Procureurs de l'intimé : Fasken Martineau DuMoulin, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant : Alberta Justice, Edmonton.*