COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

28-11-CA

CARTER BROTHERS LTD.
APPELLANT

- and -

THE REGISTRAR OF MOTOR VEHICLES FOR THE PROVINCE OF NEW BRUNSWICK

RESPONDENT

Carter Brothers Ltd. v. The Registrar of Motor Vehicles for the Province of New Brunswick, 2011 NBCA 81

CORAM:
The Honourable Justice Robertson
The Honourable Justice Bell
The Honourable Justice Green

Appeal from a decision of the Court of Queen's Bench:
February 4, 2011

History of Case:

Decision under appeal:
2011 NBQB 41

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Appeal heard:
June 21, 2011

Judgment rendered:
September 22, 2011

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Robertson

Concurred in by:
The Honourable Justice Bell
The Honourable Justice Green

CARTER BROTHERS LTD.
APPELANTE

- et -

REGISTRAIRE DES VÉHICLES À MOTEUR DE LA PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

INTIMÉ

Carter Brothers Ltd. c. Registraire des véhicules à moteur de la Province du Nouveau-Brunswick, 2011 NBCA 81

CORAM :
L'honorable juge Robertson
L'honorable juge Bell
L'honorable juge Green

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la Reine :
Le 4 février 2011

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
2011 NBBR 41

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appel entendu :
Le 21 juin 2011

Jugement rendu :
Le 22 septembre 2011

Motifs de jugement :
L'honorable juge Robertson

Souscrivent aux motifs :
L'honorable juge Bell
L'honorable juge Green

Counsel at hearing:

For the appellant:
Chantal A. Thibodeau

For the respondent:
Michael L. Hynes

THE COURT

The appeal is allowed and the decision of the application judge set aside. The application for judicial review is allowed and the decision of the respondent, Registrar of Motor Vehicles, is set aside on the basis that the appellant's "boom trucks" qualify as special mobile equipment within the meaning of s. 1 of the *Motor Vehicle Act*. The appellant is entitled to costs of $3,500 on the application and $3,500 on the appeal.

Avocats à l'audience :

Pour l'appelante :
Chantal A. Thibodeau

Pour l'intimé :
Michael L. Hynes

LA COUR

L'appel est accueilli et la décision du juge saisi de la requête est annulée. La requête en révision judiciaire est accueillie et la décision de l'intimé, le registraire des véhicules à moteur, est annulée au motif que les « camions à flèche » de l'appelante constituent du matériel mobile spécial au sens de l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur*. L'appelante a droit aux dépens qui sont fixés à 3 500 $ pour la requête et à 3 500 $ pour l'appel.

The judgment of the Court was delivered by

ROBERTSON, J.A.

[1] This appeal involves the interpretation of the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17, and its General Regulation 83-42. The respondent, the Registrar of Motor Vehicles, concluded the appellant's 26 "boom trucks" do not qualify as "special mobile equipment" within the meaning of the legislation and, therefore, the appellant, Carter Brothers Ltd., was not entitled to registration plates bearing the designation "M". Instead, it was directed to return the M plates and obtain ones bearing the "L" designation. The cost differential between the two designations is considerable. Depending on the weight of the vehicle, the registration cost of an L plate ranges generally from a low of $700 to a high of $1,200. The cost of an M plate is just $70. In short, after applying for and obtaining M plates for nearly 20 years, Carter Brothers was faced with the prospect of paying between $16,000 and $29,000 more in annual registration fees. In response, Carter Brothers sought judicial review of the Registrar's interpretative decision. The application judge, in his decision cited at 2011 NBQB 041, held the Registrar's decision was owed deference and that it met the standard of reasonableness. While other issues were raised and dealt with in the Court of Queen's Bench, we are looking at only the interpretative issue.

[2] This appeal highlights several realities. First, the jurisprudence of this Court is clear. The legal interpretation which a government official (elected or non-elected) places on legislation is owed no deference. Second, nothing that was decided in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, undermines that reality. Third, this is a case in which there is an apparent discrepancy between a statutory provision and a regulation. In short, the concept of "special mobile equipment" found in s. 7(6) of the General Regulation does not mirror the definition found in s. 1 of the *Motor Vehicle Act*. Fourth, the law is clear: a statutory definition applies to regulations made under that statute. Hence, unless the apparent conflict can be resolved according to interpretative principles, the statutory definition must prevail. It is not the prerogative of

the Lieutenant-Governor in Council to rewrite legislation adopted by the Legislature. Fifth, the appellant's interpretation is aided by the residual presumption which favours taxpayers. The presumption comes into play when the conventional principles of statutory interpretation are unable to resolve an ambiguity. Today's affirmation of this residual presumption should not be lost in future cases where the Attorney General is called upon to defend the government's interpretation of fiscal legislation. Within this adumbrated context, I conclude the appeal should be allowed with costs in this Court and in the Court below.

[3] The underlying facts of this case are not complicated. Carter Brothers owns 26 vehicles commonly known as "boom trucks". They are used for the installation and repairing of telephone and power lines. It is common ground the vehicles are not used "primarily" for the transportation of people or property. As expected, each boom truck is equipped with an extension device, to which is attached a basket type of platform in which a worker can be hoisted to the required height. The boom is permanently attached to the truck and there is some evidence to support the proposition that the boom's power source is the truck's engine. These vehicles travel the public highways to reach a worksite. They are either parked off the highway entirely or contiguous thereto in cases where the telephone or power lines are adjacent to a "highway", which is defined under s.1 of the *Motor Vehicle Act* to include, for example, "street[s], road[s], lane[s] and alley[s]" used by the general public.

[4] On April 30, 2009, the driver of one of Carter Brothers' boom trucks was ticketed for not having the proper registration plate. From that date until June 26, 2009, some of its other drivers were so ticketed. Subsequently, all charges were withdrawn. Thereafter, the parties began exchanging correspondence. Two letters are relevant to the disposition of this case. On June 30, 2010, the Registrar wrote to Carter Brothers advising as to the basis on which M plates are issued. The Registrar stated:

> The "M" plate is used to register trucks, fixed machinery vehicles that cannot carry a load and for vehicles that do not tow a load. Since your vehicle does not meet these criteria, you are directed to surrender your current plates to the

> nearest SNB office and have the vehicle properly registered.

[5] Following the issuance of the Registrar's letter, John Carter, the President of Carter Brothers Inc., met with the Assistant Deputy Minister of the Safety Services Division of the Department of Public Safety. The ADM subsequently wrote to Mr. Carter on July 22, 2010, explaining why the boom trucks do not qualify as special mobile equipment. The essential parts of the ADM's letter read as follows:

> I have reviewed the *Motor Vehicle Act* and Regulation 83-42, and am satisfied that the eligibility of a vehicle for registration as "special mobile equipment", with an "M plate" and at an annual fee of $70, is governed by the definition of "special mobile equipment" in section one of the *Act* and by subsection 7(6) of the Regulation. It is clear from a reading of these two provisions that, for a truck to be eligible, it must meet the following criteria:
>
> (1) The truck cannot and does not carry a load.
> (2) It is used only incidentally on the highways.
> (3) It is used solely to carry a power source for certain heavy equipment.
> (4) The power source or the heavy equipment is permanently affixed to the truck.
>
> The Registrar is comfortable with a flexible approach to these criteria where there is room for interpretation. The Registrar accepts that the requirement that a truck be only "incidentally operated or moved over the highways" is subjective enough that it is difficult to apply in practice. We will cease applying this criterion, effective immediately. In due course, we will recommend legislative amendments to bring greater clarity.
>
> Also, as the Regulation allows for an open list of heavy equipment ("well drilling machinery, wood cutting, threshing or for like purposes"), the Registrar is flexible about the types of heavy machinery that qualify. If it is used for any purpose like the purpose for [sic] those listed, it will be acceptable, as long as the other criteria are satisfied.

That leaves three clear and objective criteria:

(1) The truck cannot and does not carry a load.
(2) The truck is used solely to carry a power source for certain heavy equipment.
(3) The power source or the heavy equipment is permanently affixed to the truck.

[6] In the final paragraphs of the July 22, 2010 letter, the ADM informs Mr. Carter of the right to seek judicial review of the Registrar's decision, which I interpret to mean the right to seek review of the Registrar's letter of June 30, 2010. But this leads one to ask whether the ADM's letter offers the true rationale for the government's insistence that the boom trucks in question do not qualify as special mobile equipment under the *Motor Vehicle Act.* Regrettably, standing by itself, the Registrar's letter is simply an oracular pronouncement which is at variance with the ADM's explanation as to why the boom trucks do not qualify for an M plate. I would also note that the Registrar's decision does not reflect the exercise of a relative expertise. The conclusion that the special mobile equipment designation applies only to trucks that neither carry nor tow a load amounts to a declaration which is not explained, having regard to the criteria laid down in s. 1 of the *Motor Vehicle Act*.

[7] If this were truly a deference case, we would have to deal with another issue: the sufficiency of the Registrar's reasons for decision as a breach of the fairness duty. The appellant's argument is that his reasons do not allow for meaningful judicial review. That issue could be avoided altogether provided the reviewing court is prepared to treat the ADM's letter as the true reasons for the Registrar's decision. As to the sufficiency of an adjudicative tribunal's reasons see generally *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, [1999] S.C.J. No. 39 (QL); *New Brunswick (Attorney General) v. Pembridge Insurance Co.*, 2011 NBCA 2, 368 N.B.R. (2d) 134 and *New Brunswick (Attorney General) v. Dominion of Canada General Insurance Co.*, 2010 NBCA 82, 366 N.B.R. (2d) 105.

[8] Assuming that the law would permit the ADM's letter to be treated as the Registrar's reasons for decision and assuming that the ADM's explanation is subject to the deferential review standard of reasonableness, we would be faced with yet another issue. The fact that the ADM was prepared to ignore a statutory criterion ("incidental" use of vehicles on highways) because of its inherent ambiguity may make practical sense to some, but the conscious decision to ignore a legislated criterion undermines any argument that the reasons offered pass the deferential standard of reasonableness. But this is not a case requiring deference to a government decision-maker. Let me explain.

[9] On no less than two previous occasions, this Court has concluded that a Minister's interpretation of his or her enabling statute is owed no deference. Correctness is the proper review standard: *O'Dell v. New Brunswick (Ministry of the Environment and Local Government)*, 2005 NBCA 58, 286 N.B.R. (2d) 115 and *Greenisle Environmental Inc. v. New Brunswick (Minister of Environment and Local Government)*, 2007 NBCA 9, 311 N.B.R. (2d) 161. This is not to suggest that deference will not be accorded to decisions involving the exercise of Ministerial discretion as reflected in the Supreme Court's decision in *Baker*. All these principles are encapsulated in the following passage taken from *Greenisle*:

> In brief, this is not a case where the Minister was being asked to render a decision based on the exercise of a discretionary power involving the weighing of several factors. This is a case where the Minister has expressed a legal opinion as to the meaning of a term that is found in legislation. I hasten to add that if we were to accept the argument that deference is generally owed to a Minister's interpretation of legislation, courts would be effectively deferring to the interpretative views of government counsel. It is true that the law requires that deference be accorded to the interpretative decisions of expert tribunals whose decisions are insulated by full privative clauses, so long as the interpretative questions do not raise constitutional issues and so long as the issue in question is one over which the tribunal possesses a relative expertise. But this is as far as the law goes. We return to the basic and fundamental premise that the superior courts are entrusted with the responsibility and obligation of interpreting

> legislation, not the executive branch of government: see *Crevier v. Quebec (Attorney General)*, [1981] 2 S.C.R. 220, [1981] S.C.J. No. 80 (QL). [para. 19]

[10] It follows logically that if no deference is owed to a Minister's interpretation of his or her home statute, no deference is owed to an interpretative decision rendered by a non-elected government official who, in theory, reports to or is responsible to the Minister. Hence, no deference may be accorded to the interpretative decision of either the Registrar of Motor Vehicles or the ADM. In short, the principles outlined above apply equally to elected and non-elected members of government. Regrettably, the decisions of our Court were not cited to the application judge. However, when the jurisprudence was brought to the parties' attention, counsel for the Attorney General respectfully refused to concede the standard of review issue because the New Brunswick jurisprudence was decided prior to the release of the Supreme Court's decision in *Dunsmuir*. In particular, counsel seized upon paragraphs 51 and 53 of that decision to emphasize that in cases involving questions of mixed law and fact deference will normally be accorded to the decision of an adjudicative tribunal that possesses a relative expertise. The short response to this argument is that we are not dealing with an adjudicative tribunal whose decisions are, for example, protected by a privative clause, as was true in *Dunsmuir*. Nor are we dealing with the exercise of an administrative discretion, as was true in *Baker*. What we are dealing with is the interpretative opinion rendered by government officials during the course of the administration of a legislative enactment. Even if both men were legally trained, this Court does not accord deference to the opinions of lawyers working within the office of the Attorney General or in adjacent Departments. Hence, the fact that the ultimate decision regarding the right to "M" plates requires the application of findings of fact to the interpretation of the *Motor Vehicle Act* and its General Regulation is inconsequential.

[11] Invariably, the task of statutory interpretation involves a contextual analysis. The word "vehicle" is broadly defined in s. 1 of the *Motor Vehicle Act* to mean "every device in, upon or by which any person or property may be transported or drawn upon a highway excepting devices moved by human power". The term "motor vehicle" is

defined to mean "every vehicle that is self propelled", except for farm tractors and electric trolleys. The word "truck" is defined to mean "every motor vehicle designed, used or maintained primarily for the transportation of property". Next, we turn to Part II of the *Act* which deals with the registration of "vehicles". Section 17(1) provides that, except as provided by the *Act* or regulation, no person is to operate and no owner shall permit a vehicle to be operated on a highway unless that vehicle is registered. Section 21(1) provides that every motor vehicle, trailer, semi-trailer, pole trailer and all special mobile equipment operated on a highway shall be registered under Part II. However, s. 21(1)(c) makes an exception for any special mobile equipment specifically excepted by the Minister of Public Safety. Neither the *Act* nor the regulations identify any exception. Hence, all special mobile equipment must be registered; that is to say, the owner must pay the required fee to obtain registration plates.

[12] The *Act* makes only two other references to the term "special mobile equipment". The first is found in the definition section. Section 1 defines "special mobile equipment" as follows:

> "special mobile equipment" means every vehicle not designed or used primarily for the transportation of persons or property and incidentally operated or moved over the highways, including road construction or maintenance machinery, ditch digging apparatus, well-boring apparatus, concrete mixers and any other vehicle of the same general class.

[13] Note that the term "special mobile equipment" is defined to mean every vehicle. Therefore, the term must include motor vehicles which are defined as vehicles that are self propelled.

[14] The second mention of the term "special mobile equipment" is found in the regulation making power of the Lieutenant-Governor in Council, which is found in Part I of the *Motor Vehicle Act.* Section 5.1 authorizes the Lieutenant-Governor to adopt by regulation classes of motor vehicles and special mobile equipment for registration purposes and to specify the conditions governing the classification of such. I pause here

to emphasize that s. 5.1 expressly authorizes the Lieutenant-Governor to establish classifications for special mobile equipment by imposing different conditions. Finally, it is s. 16 which authorizes the Lieutenant-Governor to adopt regulations which prescribe fees not otherwise provided for under the *Act*. As it should happen, the registration fees for vehicles are not found within the *Act* but, as one would expect, prescribed under the General Regulation 83-42.

[15] The next stage in the contextual analysis is to examine the regulations adopted under the *Motor Vehicle Act*. Only the General Regulation 83-42 is relevant to the issue at hand, as it is the only regulation which refers to special mobile equipment. The General Regulation, amongst other things, sets out the "fees" for registration of the various types of vehicles covered by the *Act*. The only provision of the General Regulation which makes reference to special mobile equipment is s. 7(6). The section prescribes a fee of $70. However, s. 7(6) does not simply state that the annual registration fee for special mobile equipment is $70. The provision introduces criteria not found in the statutory definition. Section 7(6) of the General Regulation reads as follows:

> For an item of special mobile equipment used solely for the purpose of transporting and developing power for well drilling machinery, wood cutting, threshing or for like purposes, and to which some part of the equipment is permanently attached, the annual registration fee shall be $70.00.

[16] What is striking about s. 7(6) of the General Regulation is that its wording departs substantially from the definition of "special mobile equipment" set out in s. 1 of the *Motor Vehicle Act*. Recall that the definition section of the *Act* speaks of special mobile equipment in terms of every vehicle that: (1) is not designed or used primarily for the transportation of persons and property; and (2) is only incidentally operated or moved over highways. However, the definition goes on to identify examples of vehicles falling within the "general class" of special mobile equipment: road construction or maintenance machinery, ditch digging apparatus, well-boring apparatus and concrete mixers. By contrast, s. 7(6) of the General Regulation appears to limit or narrow the scope of the

statutory definition by introducing other criteria. First, the special mobile equipment (*i.e.*, motor vehicle) must be used solely for the purpose of transporting and developing power for equipment such as that used in well drilling, wood cutting or threshing. Second, some part of the mobile equipment must be permanently attached.

[17] At first blush, there is no obvious correlation between the definition of special mobile equipment found in s. 1 of the *Motor Vehicle Act* and the concept of special mobile equipment as used in s. 7(6) of the General Regulation. No one would quibble with the understanding that the Lieutenant-Governor in Council has no authority to adopt a regulation which has the effect of amending a definition found within the statute, by either narrowing or expanding the scope of the statutory definition. This understanding is consistent with the common law rule that statutory definitions apply to regulations made under the statute as well as to the statute itself: see generally Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (Concord, Ont.: Irwin Law, 1997) at 82.

[18] One is left to ponder why the Lieutenant-Governor did not simply draft s. 7(6) of the General Regulation in simple terms, such as: "The registration fee for special mobile equipment is $70". Certainly it was open to the Lieutenant-Governor in Council to create two or more sub-classifications for special mobile equipment by imposing different conditions solely for the purpose of setting differential registration fees. For example, one sub-class of special mobile equipment could have provided for an annual registration fee of $70, while the fee for another sub-class could have been fixed at $100. While it would have been permissible for the Lieutenant-Governor in Council to establish sub-classifications for special mobile equipment and to adopt different conditions or criteria to effect that purpose, at the end of the day each sub-classification would have to fall within the statutory definition. But this is not what happened. The General Regulation sets out only one classification for special mobile equipment. Hence, we are left with an apparent inconsistency between the statutory definition and the concept of special mobile equipment set out in the General Regulation.

[19] There are at least four ways to tackle the apparent ambiguity identified in the preceding paragraph. One approach is to read s. 7(6) of the General Regulation as applying only to a sub-classification of special mobile equipment: a subset that is obviously narrower than the concept found in the definition of "special mobile equipment". The problem with this approach is that only the subset would be subject to a registration fee of $70. All other special mobile equipment would be immune from the annual registration fee. Surely, neither the Legislature nor the Lieutenant-Governor in Council could have intended such a result. The second approach is to maintain that s. 7(6) of the General Regulation is *ultra vires* the Lieutenant-Governor in Council by arguing the Lieutenant-Governor has no authority to impose the criteria that: (1) the vehicle be used solely for purposes of "transporting and developing" a power source for certain heavy equipment; and (2) the equipment be "permanently attached". The third approach is to avoid any apparent inconsistency by attempting to read s. 1 of the *Motor Vehicle Act* and s. 7(6) of the General Regulation in a complementary fashion. To that end, one has to maintain that the additional criteria set out in s. 7(6) are also applicable, but implicitly so, when it comes to the statutory definition of "special mobile equipment". This approach would require us to identify the common links or shared characteristics between the types of special mobile equipment expressly identified in the statutory definition and the equipment identified in the regulation. For example, what are the shared characteristics of a "concrete mixer" and "well drilling machinery"? The fourth approach is the simplest of all. Ignore the concept of special mobile equipment set out in the regulation and focus on the question of whether the boom trucks meet the criteria set out in the statutory definition. If the boom trucks qualify under that provision, nothing that is set out in the regulation should be able to undermine that conclusion.

[20] The first criterion set out in the definition section of the *Motor Vehicle Act* focuses on whether the trucks are designed or used primarily for the transportation of persons and property. The answer is clearly "no". There is no dispute over this conclusion. The second criterion is whether the trucks are only incidentally operated or moved over highways. The ADM admitted in his letter to Carter Brothers that, as a practical matter, this criterion is difficult to apply. I agree, but this does not mean that the

criterion can be disregarded altogether. While the Registrar's letter makes no reference to this criterion, he took a different approach when the matter came on for judicial review. In his affidavit, he states that he considered whether the boom trucks were being used only incidentally on highways. While Carter Brothers objected to this portion of the affidavit on the ground of "bootstrapping", the Registrar's comments are worthy of consideration. At paragraphs 8 to 10 of his affidavit, the Registrar explains that the exception accorded to special mobile equipment was intended to apply only to vehicles that use the highways "incidentally". He then goes on to explain that such vehicles are said to be mostly stationary or parked at worksites for long periods or along other transportation corridors such as power line easements.

[21] In my respectful view, the Registrar's argument with respect to incidental use of highways is not persuasive for the following reason. The statutory definition of special mobile equipment expressly refers to "concrete mixers" and "ditch digging apparatus". Relying on common sense, how can one reasonably maintain that a concrete mixer is "mostly stationary" and hence expected to remain at work sites for extended periods? On the other hand, the use of boom trucks and ditch digging apparatus do share a trait. Both may be parked contiguous to a highway as opposed to being parked on private or other public lands. I say this because ditches are as likely to be contiguous to highways as are telephone and power lines. Based on these shared characteristics, the boom trucks seem to fall within the same general class as concrete mixers and ditch digging apparatus. Hence, the trucks should qualify as special mobile equipment under the statutory definition. In reaching this conclusion I am mindful of the residual presumption which tells us that the benefit of any doubt must be resolved in favour of the taxpayer. Admittedly, the presumption only comes into play when a "reasonable doubt" is not resolved by the ordinary rules of interpretation. As the Supreme Court held in *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours,* [1994] 3 S.C.R. 3, [1994] S.C.J. No. 78 (QL): "Only a reasonable doubt, not resolved by the ordinary rules of interpretation, will be settled by recourse to the residual presumption in favour of the taxpayer" (para 20). On this point, see generally, Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2008) at 527 et seq.

[22] This leads us to consider the concept of special mobile equipment as set out in s. 7(6) of the General Regulation. That section states that the equipment (*i.e.*, vehicle) must be used solely for the purpose of transporting and developing power for well drilling, wood cutting, threshing and other "like purposes". This reformulation of the concept of special mobile equipment forces us to identify the shared characteristic between, for example, a concrete mixer and well drilling machinery. The only shared trait that I could think of is tied to the unproven assumption that all of these vehicles depend on the vehicle's motor to power the equipment which is permanently attached to the vehicle. If my intuitive observation were correct, there would no longer be an apparent inconsistency between the statutory definition and the regulation. On the other hand, were the assumption challenged on the ground that it lacks persuasiveness or remains unsupported by the record on judicial review, then I would be prepared to hold that s. 7(6) of the General Regulation is inconsistent with the definition of special mobile equipment found in s. 1 of the *Motor Vehicle Act* and, therefore, the statutory definition prevails. Finally, if there is any doubt as to how the apparent inconsistency between the definition of "special mobile equipment" found in s. 1 of the *Act* and s. 7(6) of the General Regulation is to be resolved and if there is any doubt as to whether the boom trucks qualify as special mobile equipment within the meaning of the statutory definition, I am prepared to invoke the residual presumption which favours taxpayers.

[23] I would allow the appeal, set aside the judgment rendered in the Court of Queen's Bench and grant the application setting aside the interpretative decision of the Registrar of Motor Vehicles. In my respectful view, the appellant's boom trucks qualify as special mobile equipment within the meaning of s. 1 of the *Motor Vehicle Act*. The

appellant is entitled to costs of $3,500 on the judicial review application and an equal amount on the appeal.

Version française de la décision de la Cour rendue par

LE JUGE ROBERTSON

[1] Le présent appel vise l'interprétation de la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17, et de son *Règlement général 83-42*. L'intimé, le registraire des véhicules à moteur, a conclu que les 26 « camions à flèche » de l'appelante ne constituaient pas du « matériel mobile spécial » au sens de la législation et que par conséquent, l'appelante, Carter Brothers Ltd., n'avait pas droit aux plaques d'immatriculation portant la lettre « M ». Elle a plutôt reçu l'ordre de retourner les plaques portant la lettre M et d'obtenir des plaques portant la lettre « L ». La différence de coût entre les deux désignations est considérable. Selon le poids du véhicule, les droits d'immatriculation d'un véhicule dont la plaque porte la lettre L varient en général d'un minimum de 700 $ à un maximum de 1 200 $, alors que les droits à payer pour une plaque portant la lettre M sont seulement de 70 $. En résumé, après avoir demandé et obtenu des plaques portant la lettre M pendant près de 20 ans, la Carter Brothers était confrontée à la perspective de devoir payer de 16 000 à 29 000 $ de plus en droits d'immatriculation annuels. La Carter Brothers a réagi en demandant la révision judiciaire de la décision interprétative du registraire. Le juge saisi de la requête, dans sa décision publiée à 2011 NBBR 41, a conclu que la décision du registraire commandait la déférence et satisfaisait à la norme de la décision raisonnable. Bien que la Cour du Banc de la Reine ait par ailleurs tranché d'autres questions, nous ne nous intéressons qu'à la question d'interprétation.

[2] Le présent appel met en relief plusieurs réalités. Premièrement, la jurisprudence de notre Cour est claire. L'interprétation juridique qu'un représentant du gouvernement (élu ou non élu) fait d'une mesure législative ne commande aucune déférence. Deuxièmement, rien de ce qui a été décidé dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, ne porte atteinte à cette réalité. Troisièmement, il s'agit en l'espèce d'un cas où il existe une contradiction apparente entre une disposition d'une loi et un règlement. En un mot, la notion de « matériel mobile

spécial » figurant au par. 7(6) du *Règlement général* ne cadre pas avec la définition qui se trouve à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur*. Quatrièmement, le droit est clair : une définition contenue dans une loi s'applique aux règlements pris en vertu de cette loi. Il en découle que la définition qui se trouve dans la loi doit l'emporter à moins que la contradiction apparente puisse être résolue en suivant les principes d'interprétation. Le lieutenant-gouverneur en conseil n'a pas la prérogative de réécrire les lois adoptées par le législateur. Cinquièmement, l'interprétation de l'appelante est soutenue par la présomption résiduelle en faveur des contribuables. Cette présomption entre en jeu lorsque les principes classiques d'interprétation des lois ne permettent pas de lever une ambiguïté. Il ne faudra pas oublier à l'avenir l'affirmation de cette présomption résiduelle que nous réitérons dans la présente instance lorsque le procureur général sera appelé à défendre l'interprétation que le gouvernement fait d'une mesure législative de nature fiscale. Dans ce contexte esquissé, je conclus que l'appel devrait être accueilli avec dépens devant notre Cour ainsi qu'en première instance.

[3] Les faits qui sous-tendent la présente affaire ne sont pas compliqués. La Carter Brothers est propriétaire de 26 véhicules communément appelés « camions à flèche ». Ces camions sont utilisés dans le cadre de l'installation et de la réparation des lignes téléphoniques et électriques. Il n'est pas contesté que les véhicules <u>ne sont pas</u> utilisés « principalement » pour le transport de personnes ou de biens. Comme on pouvait s'y attendre, chaque camion à flèche est équipé d'une rallonge à laquelle est fixée une plate-forme ressemblant à une nacelle dans laquelle un travailleur peut être hissé jusqu'à la hauteur voulue. La flèche est fixée en permanence au camion et il existe des éléments de preuve à l'appui de la proposition voulant que le moteur du camion soit la source d'énergie qui alimente la flèche. Ces véhicules circulent sur les routes publiques pour atteindre un chantier. Ils sont garés soit complètement en dehors de la route, soit le long de celle-ci lorsque les lignes téléphoniques ou électriques longent une « route », terme défini à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur* qui s'entend notamment des « rue[s], chemin[s], voie[s], passage[s] » utilisés par le public.

[4] Le 30 avril 2009, le conducteur d'un des camions à flèche de la Carter Brothers a reçu une contravention au motif que son véhicule n'était pas muni de la plaque d'immatriculation appropriée. Entre cette date et le 26 juin 2009, certains de ses autres chauffeurs ont également reçu une contravention. Toutes les accusations ont ensuite été retirées. Par la suite, les parties se sont mises à échanger de la correspondance. Deux lettres sont pertinentes pour statuer sur la présente instance. Le 30 juin 2010, le registraire a écrit à la Carter Brothers pour l'informer de la raison pour laquelle les plaques portant la lettre M sont délivrées. Il s'est exprimé en ces termes :

> [TRADUCTION]
> La plaque portant la lettre « M » est utilisée pour immatriculer les camions, les véhicules transportant des machines à poste fixe qui ne peuvent transporter une charge et les véhicules qui ne peuvent remorquer une charge. Étant donné que votre véhicule ne satisfait pas à ces critères, nous vous enjoignons de retourner vos plaques actuelles au bureau le plus proche de SNB et de faire immatriculer le véhicule comme il se doit.

[5] Après avoir reçu la lettre du registraire, John Carter, président de la Carter Brothers Inc., a eu une rencontre avec le sous-ministre adjoint de la Division des services de sécurité du ministère de la Sécurité publique. Le sous-ministre adjoint a par la suite écrit à M. Carter le 22 juillet 2010 pour lui expliquer pourquoi les camions à flèche ne constituaient pas du matériel mobile spécial. Voici le texte des extraits essentiels de la lettre du sous-ministre adjoint :

> [TRADUCTION]
> J'ai examiné la *Loi sur les véhicules à moteur* et le *Règlement 83-42* et j'ai la conviction que l'admissibilité d'un véhicule à l'immatriculation comme « matériel mobile spécial », avec une « plaque portant la lettre M » et des droits annuels de 70 $, est régie par la définition de l'expression « matériel mobile spécial » à l'art. 1 de la *Loi* et par le paragraphe 7(6) du *Règlement*. À la lecture de ces deux dispositions, il apparaît clairement que pour qu'un camion soit admissible, il doit satisfaire aux critères suivants :

> (1) Le camion ne doit pas transporter de charge et n'en transporte pas.
> (2) Il n'est utilisé qu'occasionnellement sur les routes.
> (3) Il est utilisé uniquement pour transporter une source d'énergie destinée à du matériel lourd.
> (4) La source d'énergie ou le matériel lourd doit être attaché à demeure au camion.
>
> Le registraire est disposé à faire preuve de souplesse dans l'application de ces critères lorsqu'ils laissent place à l'interprétation. Le registraire accepte que l'exigence que le camion ne soit qu'« occasionnellement conduit ou déplacé sur les routes » est suffisamment subjective pour la rendre difficilement applicable en pratique. Nous cesserons donc d'appliquer ce critère, et ce dès maintenant. En temps utile, nous recommanderons des modifications législatives pour apporter une plus grande clarté.
>
> Par ailleurs, comme le *Règlement* renferme une liste ouverte de matériel lourd (« le forage de puits, l'abattage du bois, le battage ou autres usages similaires »), le registraire est disposé à faire preuve de souplesse au sujet des types de matériel lourd réunissant les conditions requises. Si le véhicule est utilisé à toute fin analogue à celles qui sont énumérées, cela sera acceptable pourvu qu'il soit satisfait aux autres critères.
>
> Il reste donc trois critères clairs et objectifs :
>
> (1) Le camion ne doit pas transporter de charge et n'en transporte pas.
> (2) Le camion est utilisé uniquement pour transporter une source d'énergie destinée à du matériel lourd.
> (3) La source d'énergie ou le matériel lourd est attaché en permanence au camion.

[6] Dans les derniers paragraphes de sa lettre du 22 juillet 2010, le sous-ministre adjoint informe M. Carter de son droit de demander une révision judiciaire de la décision du registraire, ce qui, selon mon interprétation, signifie le droit de demander la révision judiciaire de la lettre du registraire datée du 30 juin 2010. Cela nous amène cependant à nous demander si la lettre du sous-ministre adjoint donne la véritable motivation qui pousse le gouvernement à soutenir que les camions à flèche en cause ne constituent pas du matériel mobile spécial sous le régime de la *Loi sur les véhicules à*

moteur. Malheureusement, en soi, la lettre du registraire n'est rien de plus qu'une déclaration sibylline qui diverge de la raison qu'a donnée le sous-ministre adjoint pour expliquer pourquoi les camions à flèche ne peuvent plus être dotés d'une plaque portant la lettre M. J'observe également que dans sa décision, le registraire ne fait pas preuve d'une expertise relative au domaine. La conclusion selon laquelle la désignation « matériel mobile spécial » ne s'applique qu'aux camions qui ne transportent ni ne remorquent une charge équivaut à une déclaration qui n'est pas accompagnée d'une explication, compte tenu des critères énoncés à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur*.

[7] S'il s'agissait véritablement d'une affaire dans laquelle nous devons faire preuve de retenue, nous devrions alors nous pencher sur une autre question : le registraire a-t-il suffisamment motivé sa décision, de sorte qu'il n'a pas manqué au devoir d'agir équitablement? Selon l'argument de l'appelante, les motifs du registraire ne permettent pas de procéder à une véritable révision judiciaire. Il serait possible d'éviter complètement ce problème si le tribunal de révision était disposé à traiter la lettre du sous-ministre adjoint comme constituant les vraies raisons de la décision du registraire. En ce qui concerne la suffisance des motifs d'une instance juridictionnelle, voir de façon générale les arrêts *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, [1999] A.C.S. n° 39 (QL); *Procureur général du Nouveau-Brunswick c. Pembridge Insurance Company*, 2011 NBCA 2, 368 R.N.-B. (2e) 134 et *Procureur général du Nouveau-Brunswick c. Dominion of Canada, Compagnie d'Assurance Générale*, 2010 NBCA 82, 366 R.N.-B. (2e) 105.

[8] À supposer que le droit permette de traiter la lettre du sous-ministre adjoint comme constituant les motifs de décision du registraire et à supposer que l'explication du sous-ministre adjoint soit soumise à la norme déférente de la décision raisonnable, nous nous trouverions devant un autre problème. Certaines personnes pourraient trouver logique que le sous-ministre adjoint soit prêt à passer outre à un critère légal (l'utilisation « occasionnelle » des véhicules sur les routes) en raison de son ambiguïté inhérente, mais la décision de passer outre à un critère légal en connaissance

de cause mine tout argument voulant que les raisons qui ont été données satisfont à la norme déférente de la décision raisonnable. Toutefois, il ne s'agit pas en l'espèce d'une affaire qui exige de faire preuve de retenue envers un décideur gouvernemental. Je m'explique.

[9] Déjà à au moins deux reprises, notre Cour a conclu que l'interprétation qu'un ministre fait de sa loi habilitante ne commande aucune déférence. La norme de la décision correcte est la norme de contrôle appropriée : *O'Dell c. La Province du Nouveau-Brunswick* représentée par la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, 2005 NBCA 58, 286 R.N.-B. (2e) 115 et *Greenisle Environmental Inc. c. Sa Majesté la Reine du chef de la Province du Nouveau-Brunswick représentée par le ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux*, 2007 NBCA 9, 311 R.N.-B. (2e) 161. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut pas faire preuve de retenue envers des décisions mettant en cause l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ministériel comme le montre la décision que la Cour suprême a rendue dans l'arrêt *Baker*. Tous ces principes sont résumés dans le passage suivant tiré de l'arrêt *Greenisle* :

> Bref, il ne s'agit pas ici d'une décision que le Ministre aurait été prié de rendre par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, après avoir soupesé divers facteurs. Il s'agit ici de l'expression par le Ministre d'une opinion juridique sur le sens d'un terme employé dans la loi. Je m'empresse d'ajouter que, si nous devions convenir qu'une retenue s'impose, de façon générale, face à l'interprétation donnée de la loi par un ministre, les tribunaux auraient en réalité à faire preuve de retenue à l'égard des vues du substitut du procureur en matière d'interprétation. Il est vrai que le droit exige de faire preuve de retenue envers les interprétations adoptées par les tribunaux spécialisés dont les décisions sont protégées par des clauses privatives intégrales, pourvu que les points d'interprétation ne soulèvent pas de question constitutionnelle et que le tribunal possède une expertise relative dans le domaine. Le droit ne va toutefois pas plus loin. Nous revenons au principe élémentaire et fondamental que l'obligation et la responsabilité d'interpréter les lois appartiennent aux tribunaux de juridiction supérieure, non à

> l'organe exécutif du gouvernement (*Crevier c. P.G. (Québec) et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220, [1981] A.C.S. n° 80; 38 N.R. 541). [Par. 19]

[10] Il en découle logiquement que si l'interprétation que le Ministre a faite de sa loi habilitante ne commande aucune déférence, aucune déférence n'est due à une décision interprétative rendue par un représentant non élu du gouvernement qui, en théorie, est placé sous l'autorité ou relève du ministre. Par conséquent, il est possible de n'accorder aucune déférence à la décision interprétative rendue aussi bien par le registraire des véhicules à moteur que par le sous-ministre adjoint. En résumé, les principes décrits plus haut s'appliquent de la même façon aux membres élus et non élus du gouvernement. Il est regrettable que les décisions de notre Cour n'aient pas été citées au juge saisi de la requête. Cependant, lorsque l'on a attiré l'attention des parties sur la jurisprudence, l'avocat du procureur général a respectueusement refusé de concéder le point concernant la norme de contrôle parce que la jurisprudence néo-brunswickoise était antérieure à la publication de la décision que la Cour suprême a rendue dans l'arrêt *Dunsmuir*. En particulier, l'avocat a invoqué les paragraphes 51 et 53 de cet arrêt pour souligner que dans les instances mettant en cause des questions mixtes de droit et de fait, il faut normalement faire montre de déférence envers la décision d'une instance juridictionnelle qui possède une expertise relative. La réponse rapide à cet argument est qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une instance juridictionnelle dont les décisions sont par exemple protégées par une clause privative, comme c'était le cas dans l'arrêt *Dunsmuir*. Il ne s'agit pas non plus de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de type administratif, comme dans l'arrêt *Baker*. Nous nous penchons sur l'opinion interprétative de représentants du gouvernement qui sont en train d'appliquer une mesure législative. Même si ces deux hommes avaient une formation juridique, cela ne changerait rien puisque notre Cour n'accorde aucune déférence aux opinions des avocats qui travaillent au cabinet du procureur général ou dans des ministères connexes. Compte tenu de cette conclusion, il est sans conséquence que la décision finale concernant le droit d'obtenir des plaques portant la lettre « M » exige l'harmonisation des conclusions de fait avec l'interprétation de la *Loi sur les véhicules à moteur* et son *Règlement général*.

[11] Invariablement, le travail d'interprétation législative comporte une analyse contextuelle. Le terme « véhicule » est défini très largement à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur* comme désignant « tout appareil dans lequel, sur lequel ou au moyen duquel une personne ou des biens sont ou peuvent être transportés ou tirés sur une route, hormis les appareils mus par la force humaine ». L'expression « véhicule à moteur » est définie comme désignant « tout véhicule qui est automobile », mais ne comprend pas les tracteurs agricoles et les véhicules propulsés par énergie électrique obtenue de câbles aériens à trolley. Le terme « camion » est défini comme « tout véhicule à moteur conçu, utilisé ou entretenu principalement pour transporter des biens ». Nous passons ensuite à la Partie II de la *Loi* qui traite de l'immatriculation des « véhicules ». Le paragraphe 17(1) prévoit que, sauf disposition contraire expresse de la *Loi* ou d'un de ses règlements, nul ne doit conduire et nul propriétaire ne doit laisser conduire sur une route un véhicule à moins que ce véhicule ne soit immatriculé. Le paragraphe 21(1) prévoit que les véhicules à moteur, remorques, semi-remorques, triqueballes et le matériel mobile spécial conduit sur route doivent être immatriculés conformément à la Partie II. Toutefois, l'al. 21(1)*c*) fait une exception pour tout matériel mobile spécial expressément excepté par le ministre de la Sécurité publique. Aucune exception n'est prévue ni dans la *Loi*, ni dans les règlements. Par conséquent, tout le matériel mobile spécial doit être immatriculé, ce qui signifie que le propriétaire doit acquitter les droits requis et obtenir des plaques d'immatriculation.

[12] L'expression « matériel mobile spécial » n'apparaît que deux autres fois dans la *Loi*. On la trouve une première fois à l'article définitoire. L'art. 1 définit « matériel mobile spécial » en ces termes :

> « matériel mobile spécial » désigne tout véhicule qui n'est pas conçu ou utilisé principalement pour le transport de personnes ou de biens et qui est occasionnellement conduit ou déplacé sur les routes, et s'entend notamment du matériel de voirie, des creuse-fossé, foreuses de puits, bétonnières et de tous autres véhicules de cette catégorie générale.

[13] Il convient de noter que selon sa définition, l'expression « matériel mobile spécial » signifie tout véhicule. Il en découle qu'elle doit inclure les véhicules à moteur qui sont définis comme des véhicules qui sont automobiles.

[14] La seconde mention de l'expression « matériel mobile spécial » se trouve dans la disposition portant sur le pouvoir réglementaire du lieutenant-gouverneur en conseil, énoncé à la Partie I de la *Loi sur les véhicules à moteur*. L'article 5.1 habilite le lieutenant-gouverneur à établir par règlement des classes de véhicules à moteur et de matériel mobile spécial aux fins d'immatriculation et à fixer les conditions régissant leur classification. Je fais une pause pour souligner que l'art. 5.1 autorise expressément le lieutenant-gouverneur à établir des classes de matériel mobile spécial en imposant différentes conditions. Finalement, c'est l'art. 16 qui habilite le lieutenant-gouverneur à adopter des règlements prescrivant des droits non prévus ailleurs dans la *Loi*. Comme il se doit, les droits d'immatriculation à acquitter pour différents véhicules ne se trouvent pas dans la *Loi* mais sont prescrits par le *Règlement général 83-42*.

[15] L'étape suivante de l'analyse contextuelle consiste à examiner les règlements pris sous le régime de la *Loi sur les véhicules à moteur*. Seul le *Règlement général 83-42* est pertinent en l'espèce puisqu'il s'agit du seul règlement faisant mention du matériel mobile spécial. Entre autres, le *Règlement général* fixe les « droits » d'immatriculation des différents types de véhicules couverts par la *Loi*. La seule disposition du *Règlement général* qui fait état du matériel mobile spécial est le par. 7(6). Cette disposition prescrit des droits de 70 $. Cependant, le par. 7(6) ne se contente pas de préciser que les droits annuels d'immatriculation du matériel mobile spécial sont de 70 $. Cette disposition introduit des critères qui ne figurent pas dans la définition qui se trouve dans la *Loi*. Le paragraphe 7(6) du *Règlement général* est ainsi libellé :

> Les droits annuels d'immatriculation du matériel mobile spécial servant uniquement au transport de l'appareillage et à la production d'énergie pour le forage de puits, l'abattage du bois, le battage ou autres usages similaires, et dont une partie y est attachée à demeure, sont de 70,00 $.

[16] Ce qui est frappant dans le par. 7(6) du *Règlement général*, c'est que son libellé s'écarte considérablement de la définition de l'expression « matériel mobile spécial » qui est énoncée à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur*. Rappelons qu'à l'article définitoire de la *Loi*, matériel mobile spécial désigne tout véhicule qui : (1) n'est pas conçu ou utilisé principalement pour le transport de personnes ou de biens et (2) qui n'est qu'occasionnellement conduit ou déplacé sur les routes. Toutefois, la définition donne ensuite des exemples de véhicules entrant dans la « classe générale » de matériel mobile spécial : le matériel de voirie, les creuse-fossé, les foreuses de puits et les bétonnières. En revanche, le par. 7(6) du *Règlement général* semble limiter ou restreindre la portée de la définition de la *Loi* en introduisant d'autres critères. Premièrement, le matériel mobile spécial (c.-à-d. le véhicule à moteur) doit servir uniquement au <u>transport de l'appareillage et à la production d'énergie</u> pour le forage de puits, l'abattage du bois ou le battage. Deuxièmement, une partie du matériel mobile doit être <u>attachée à demeure</u>.

[17] À première vue, il n'existe aucune corrélation évidente entre la définition de l'expression « matériel mobile spécial » à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur* et le concept de matériel mobile spécial qui est utilisé au par. 7(6) du *Règlement général*. Nul ne contesterait la notion que le lieutenant-gouverneur en conseil n'est aucunement habilité à adopter un règlement qui a pour effet de modifier une définition de la loi en restreignant ou en accroissant sa portée. Cette notion est compatible avec la règle de la common law voulant que les définitions qui se trouvent dans une loi s'appliquent aux règlements pris en vertu de cette loi ainsi qu'à la loi même : voir en général l'ouvrage de Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (Concord, Ont. : Irwin Law, 1997), à la p. 82.

[18] Il faut donc se demander pourquoi le lieutenant-gouverneur n'a pas simplement rédigé le par. 7(6) du *Règlement général* en termes simples, en utilisant par exemple la formule suivante : [TRADUCTION] « Les droits d'immatriculation du matériel mobile spécial sont de 70 $ ». Certes, il était loisible au lieutenant-gouverneur en conseil de créer deux sous-classes ou plus de matériel mobile spécial en imposant différentes conditions uniquement dans le but de fixer des droits d'immatriculation différents. Par exemple, les droits annuels d'immatriculation d'une sous-classe de

matériel mobile spécial auraient pu s'élever à 70 $ tandis les droits correspondant à une autre sous-classe auraient pu être fixés à 100 $. Certes, le lieutenant-gouverneur en conseil aurait parfaitement eu le droit de créer des sous-classes de matériel mobile spécial et d'adopter des conditions ou des critères différents pour arriver à cette fin, mais au bout du compte, chaque sous-classe devrait entrer dans le champ d'application de la définition qui se trouve dans la *Loi*. Or, ce n'est pas ce qui s'est produit. Le *Règlement général* ne crée qu'une classe de matériel mobile spécial. Nous nous retrouvons donc devant une contradiction apparente entre la définition de la *Loi* et le concept de matériel mobile spécial énoncé dans le *Règlement général*.

[19] Il existe au moins quatre manières d'aborder l'ambiguïté apparente mentionnée dans le précédent paragraphe. Une méthode consiste à interpréter le par. 7(6) du *Règlement général* comme ne s'appliquant qu'à une sous-classe de matériel mobile spécial : un sous-ensemble qui est manifestement plus étroit que le concept qui se trouve dans la définition de « matériel mobile spécial ». Le problème que pose cette méthode, c'est que seul le sous-ensemble serait soumis à des droits d'immatriculation de 70 $. Tout le reste du matériel mobile spécial serait exonéré des droits annuels d'immatriculation. Assurément, ni le législateur, ni le lieutenant-gouverneur en conseil n'ont jamais voulu un tel résultat. La deuxième méthode consiste à soutenir que le par. 7(6) du *Règlement général* excède les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil en faisant valoir que ce dernier n'est aucunement habilité à imposer les critères selon lesquels : (1) le véhicule doit servir uniquement au « transport [de l'appareillage] et à la production d'énergie » pour du matériel lourd et (2) l'appareillage doit être « attach[é] à demeure ». La troisième méthode consiste à éviter toute contradiction apparente en essayant d'interpréter l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur* et le par. 7(6) du *Règlement général* comme étant complémentaires. À cette fin, il faut soutenir que les critères supplémentaires énoncés au par. 7(6) sont également applicables, mais de manière implicite, lorsque l'on examine la définition de « matériel mobile spécial » que renferme la *Loi*. Une telle méthode nous obligerait à préciser quels sont les caractéristiques ou les liens qu'ont en commun les types de matériel mobile spécial expressément désignés dans la définition de la *Loi* et l'appareillage dont il est question dans le règlement. Par exemple, quelles sont les

caractéristiques communes à une « bétonnière » et à une « foreuse de puits »? La quatrième méthode est la plus simple de toutes. Elle consiste à passer outre au concept de matériel mobile spécial énoncé dans le règlement et à se demander plutôt si les camions à flèche satisfont aux critères énoncés dans la définition de la *Loi*. Si les camions à flèche sont couverts par cette disposition, rien de ce qui se trouve dans le règlement ne devrait pouvoir mettre en doute cette conclusion.

[20] Selon le premier critère énoncé dans l'article définitoire de la *Loi sur les véhicules à moteur*, il s'agit de déterminer si les camions sont conçus ou utilisés principalement pour le transport de personnes et de biens. La réponse est clairement « non ». Cette conclusion n'est pas contestée. Le deuxième critère vise la question de savoir si les camions ne sont qu'occasionnellement conduits ou déplacés sur les routes. Dans la lettre qu'il a envoyée à la Carter Brothers, le sous-ministre adjoint a reconnu qu'en pratique, ce critère est difficile à appliquer. J'en conviens, mais cela ne signifie pas pour autant que l'on peut complètement ignorer ce critère. Bien que sa lettre ne fasse pas état de ce critère, le registraire a adopté une approche différente lorsque l'affaire a fait l'objet de la révision judiciaire. Dans son affidavit, il déclare avoir examiné si les camions à flèche n'étaient qu'occasionnellement conduits sur les routes. Bien que la Carter Brothers se soit élevée contre cette partie de l'affidavit au motif qu'elle avait pour objet de « compenser des lacunes », les observations du registraire méritent d'être prises en considération. Aux paragraphes 8 à 10 de son affidavit, le registraire explique que l'exception consentie dans le cas du matériel mobile spécial ne devait s'appliquer qu'aux véhicules qui utilisent les routes « occasionnellement ». Il précise ensuite que ces véhicules sont qualifiés d'essentiellement stationnaires ou qu'ils sont garés sur les chantiers pendant de longues périodes ou le long de couloirs de transport comme les servitudes pour l'installation de lignes de transmission d'énergie.

[21] Je suis respectueusement d'avis que l'argument du registraire au sujet de l'utilisation occasionnelle des routes n'est pas convaincant pour la raison suivante. La définition, dans la loi, de matériel mobile spécial fait expressément mention des « bétonnières » et des « creuse-fossé ». En toute logique, comment peut-on

raisonnablement affirmer qu'une bétonnière est « essentiellement stationnaire » et devrait par conséquent rester sur les chantiers pendant de longues périodes? D'un autre côté, il existe bel et bien une caractéristique commune aux camions à flèche et aux creuse-fossé. Ces deux types d'engins peuvent être garés le long d'une route au lieu d'être stationnés sur des terres privées ou autres terres publiques. Je fais cette observation parce qu'habituellement, les fossés longent les routes, tout comme les lignes téléphoniques et électriques. Sur le fondement de ces trois caractéristiques communes, les camions à flèche semblent relever de la même classe générale que les bétonnières et les creuse-fossé. Par conséquent, ces camions devraient constituer du matériel mobile spécial au sens de la définition de la loi. Je parviens à cette conclusion en ne perdant pas de vue que la présomption résiduelle nous dit qu'en cas de doute, la question doit être tranchée en faveur du contribuable. Certes, la présomption n'entre en jeu que lorsqu'un « doute raisonnable » n'est pas dissipé au moyen des règles ordinaires d'interprétation. Comme la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours,* [1994] 3 R.C.S. 3, [1994] A.C.S. n° 78 (QL) : « Seul un doute raisonnable et non dissipé par les règles ordinaires d'interprétation sera résolu par le recours à la présomption résiduelle en faveur du contribuable » (par. 20). Sur ce point, voir, en général, l'ouvrage de Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis, 2008) aux pages 527 et suivantes.

[22] Ceci nous amène à examiner le concept de matériel mobile spécial qui est énoncé au par. 7(6) du *Règlement général*. Cette disposition prévoit que le matériel (c'est-à-dire le véhicule) doit servir uniquement au transport de l'appareillage et à la production d'énergie pour le forage de puits, l'abattage de bois, le battage et d'autres « usages similaires ». Cette reformulation du concept de matériel mobile spécial nous oblige à préciser quelles sont les caractéristiques que partagent par exemple une bétonnière et un engin servant à creuser des puits. La seule caractéristique commune qui me soit venue à l'esprit est liée à l'hypothèse, qui reste à prouver, que dans tous ces types d'engins, c'est le moteur du véhicule qui alimente en énergie le matériel qui est attaché à demeure au véhicule. Si mon observation intuitive est juste, il n'existerait alors plus de contradiction apparente entre la définition de la loi et le règlement. Par contre, si cette

hypothèse était contestée au motif qu'elle n'est pas assez convaincante ou n'est pas suffisamment étayée par le dossier de révision, je serais alors disposé à conclure que le par. 7(6) du *Règlement général* est incompatible avec la définition de matériel mobile spécial qui se trouve à l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur* et que par conséquent, la définition de la loi l'emporte. Finalement, s'il existe un doute quelconque sur la façon de trancher l'apparente contradiction qui existe entre la définition de « matériel mobile spécial » qui se trouve à l'art. 1 de la *Loi* et le par. 7(6) du *Règlement général* et s'il demeure un doute au sujet de la question de savoir si les camions à flèche constituent du matériel mobile spécial au sens de la définition de la loi, je suis prêt à invoquer la présomption résiduelle en faveur des contribuables.

[23] J'accueillerais l'appel, j'annulerais la décision rendue par la Cour du Banc de la Reine et je ferais droit à la requête en annulation de la décision interprétative du registraire des véhicules à moteur. Je suis respectueusement d'avis que les camions à flèche de l'appelante constituent du matériel mobile spécial au sens de l'art. 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur*. L'appelante a droit aux dépens qui sont fixés à 3 500 $ pour la requête et au même montant pour l'appel.