

**Her Majesty The Queen *ex rel.* Linda  
Merk Appellant**

v.

**International Association of Bridge,  
Structural, Ornamental and Reinforcing Iron  
Workers, Local 771 Respondent**

**INDEXED AS: MERK v. INTERNATIONAL ASSOCIATION  
OF BRIDGE, STRUCTURAL, ORNAMENTAL AND  
REINFORCING IRON WORKERS, LOCAL 771**

**Neutral citation: 2005 SCC 70.**

File No.: 30090.

2005: February 10; 2005: November 24.

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

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
SASKATCHEWAN**

*Labour law — Employee protection — Whistle-blower — Provincial legislation providing that no employer can discharge employee who “has reported . . . to a lawful authority any activity that is or is likely to result in an offence” — Employee fired for reporting to union officials alleged financial abuse by supervisors — Whether “lawful authority” limited to persons capable of exercising authority with respect to offences — The Labour Standards Act, R.S.S. 1978, c. L-1, s. 74.*

The appellant, M alleges that she was fired as book-keeper and office manager of the respondent trade union because she blew the whistle by informing International Union of Iron Workers representatives of alleged financial misconduct committed by her immediate supervisors at Local 771. Under s. 74(1)(a) of the Saskatchewan *Labour Standards Act*, no employer can discharge an employee because the employee “has reported . . . to a lawful authority any activity that is or is likely to result in an offence”. While the trial judge was satisfied that the financial misconduct amounted to “an offence” and that M was terminated because she reported it, she nevertheless concluded that M had not complained to a “lawful authority”. In her view the expression “lawful

**Sa Majesté la Reine *ex rel.* Linda  
Merk Appelante**

c.

**Association internationale des travailleurs  
en ponts, en fer structural, ornemental et  
d’armature, section locale 771 Intimée**

**RÉPERTORIÉ : MERK c. ASSOCIATION  
INTERNATIONALE DES TRAVAILLEURS EN PONTS, EN  
FER STRUCTURAL, ORNEMENTAL ET D’ARMATURE,  
SECTION LOCALE 771**

**Référence neutre : 2005 CSC 70.**

N° du greffe : 30090.

2005 : 10 février; 2005 : 24 novembre.

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

**EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA  
SASKATCHEWAN**

*Droit du travail — Protection accordée aux employés — Dénonciateur — Loi provinciale interdisant aux employeurs de congédier un employé qui « a signalé [. . .] à une autorité légalement compétente une activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction » — Employée congédiée pour avoir signalé à des dirigeants syndicaux des malversations qu’auraient commises des supérieurs hiérarchiques — L’expression « autorité légalement compétente » vise-t-elle uniquement les personnes en mesure d’exercer des pouvoirs à l’égard d’une infraction? — The Labour Standards Act, R.S.S. 1978, ch. L-1, art. 74.*

L’appelante M affirme avoir été renvoyée de son poste d’aide-comptable et de directrice de bureau du syndicat intimé parce qu’elle a dénoncé aux représentants de l’Association internationale des travailleurs en fer des malversations qu’auraient commises ses supérieurs hiérarchiques immédiats à la Section locale 771. Suivant l’al. 74(1)a) de la *Labour Standards Act* de la Saskatchewan, il est interdit à un employeur de congédier un employé parce que ce dernier « a signalé [. . .] à une autorité légalement compétente une activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction ». Bien que convaincue que les malversations constituaient « une infraction » et que M avait été congédiée parce qu’elle les avait dénoncées, la juge du procès a

authority” should be limited to a person or institution authorized by law to deal with the activity as an offence and did not include employers. Both the summary conviction appeal judge and the majority of the Court of Appeal agreed with the interpretation of “lawful authority” adopted by the trial judge.

*Held* (Deschamps J. dissenting): The appeal should be allowed and a conviction entered.

*Per* McLachlin C.J. and Major, Binnie, LeBel, Abella and Charron JJ.: The expression “lawful authority” in s. 74 of *The Labour Standards Act* includes not only the police or other agents of the state having authority to deal with the activity complained of “as an offence”, but also individuals within the employer organization who exercise lawful authority over the employee(s) complained about, or over the activity that is or is likely to result in the offence. This interpretation of s. 74 flows from the plain meaning of the expression “lawful authority” and is consistent with its purpose and context. If the legislature had wished to limit the scope of s. 74 to complaints to a “public authority” instead of a “lawful authority” it would have said so. [3] [38]

The plain meaning of s. 74 is reinforced by the labour relations context. Whistleblower laws, such as s. 74, seek to reconcile an employee’s duty of loyalty to his or her employer with the public interest in the suppression of unlawful activity. The employees’ duty of loyalty and the public’s interest in whistleblowing is best reconciled with the “up the ladder” approach, i.e. protecting employees who first blow the whistle to the boss or other persons inside the employer organization who have the “lawful authority” to deal with the problem. The legislature wanted a workplace free of unlawful activity but it did not specify prosecution as the only or even the preferred method of bringing about that result. By withholding whistleblower protection unless and until the employee goes “outside” to the enforcement authorities of the state, the Court of Appeal’s narrow interpretation of s. 74 would discourage the internal resolution of alleged misconduct. Failure by whistleblowing employees to “try to resolve the matter internally” is condemned by courts and labour arbitrators as *prima facie* disloyal and inappropriate conduct. There is nothing in s. 74 or surrounding context to suggest

néanmoins conclu que M n’avait pas porté plainte à une « autorité légalement compétente ». De l’avis de la juge, l’expression « autorité légalement compétente » ne s’entend que des personnes ou entités autorisées par la loi à agir à l’égard de l’activité visée par la plainte en tant qu’infraction et elle ne vise pas les employeurs. Tant le juge de la cour d’appel des poursuites sommaires que les juges majoritaires de la Cour d’appel ont retenu l’interprétation donnée par la juge de première instance à l’expression « autorité légalement compétente ».

*Arrêt* (la juge Deschamps est dissidente) : Le pourvoi est accueilli et une déclaration de culpabilité est inscrite.

*La juge en chef* McLachlin et les juges Major, Binnie, LeBel, Abella et Charron : Les mots « *lawful authority* » (« autorité légalement compétente ») figurant à l’art. 74 de la *Labour Standards Act* désignent non seulement la police ou d’autres agents de l’État habilités à agir à l’égard de l’activité visée par la plainte « en tant qu’infraction », mais aussi des personnes qui, au sein de l’organisation de l’employeur, sont légalement habilitées à exercer un pouvoir sur les employés concernés par la plainte ou sur l’activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction à la loi. Cette interprétation de l’art. 74 ressort du sens ordinaire des mots « autorité légalement compétente » et est compatible avec l’objet et le contexte de cette disposition. Si le législateur avait voulu limiter le champ d’application de l’art. 74 aux plaintes adressées à une « autorité publique » plutôt qu’à une « autorité légalement compétente », il l’aurait dit. [3] [38]

La conclusion que le sens ordinaire de l’art. 74 doit être retenu est renforcée par le contexte, en l’occurrence les relations du travail. Les mesures législatives sur la protection des dénonciateurs, tel l’art. 74, cherche à concilier le devoir de loyauté de l’employé envers son employeur et l’intérêt du public dans la suppression des activités illicites. L’approche qui permet le mieux de concilier le devoir de loyauté des employés et l’intérêt public assuré par la dénonciation est le principe de la « filière hiérarchique », c’est-à-dire le fait de protéger les employés qui commencent par dénoncer les inconduites au patron ou à d’autres personnes constituant, à l’intérieur de l’organisation de l’employeur, une « autorité légalement compétente » pour résoudre le problème. Le législateur entendait faire en sorte que le milieu de travail soit exempt d’activités illicites, mais il n’a pas précisé que les poursuites constituent la seule façon ni même la façon privilégiée de parvenir à ce résultat. L’interprétation étroite de l’art. 74 retenue par la Cour d’appel décourage le traitement à l’interne d’allégations d’inconduite du fait qu’elle n’accorde la protection contre les représailles qu’aux employés qui s’adressent à « l’externe », c’est-à-dire aux autorités de l’État chargées

that the Saskatchewan legislature in 1994 intended to expose “loyal” employees to employer retaliation without a remedy. [16] [19] [23-26] [36]

M pursued an “up the ladder” reporting approach. Based on the trial judge’s findings, M was discharged because she reported to a lawful authority (the International Union of Iron Workers) the financial misconduct of her supervisors. The alleged misconduct was an “activity that is or is likely to result in an offence” within the meaning of s. 74. On a correct interpretation of “lawful authority”, the union’s dismissal of M violated s. 74(1)(a) of *The Labour Standards Act*. [42] [48]

*Per* Deschamps J. (dissenting): The wording of s. 74 and its context do not indicate that the legislature intended to extend protection to an employee who reports a suspected wrongdoing within an organization. Broadening the definition of “lawful authority” to include employers is therefore inconsistent with this Court’s approach to statutory interpretation and the plain meaning of the provision. “Lawful authority”, as used in s. 74, can only be understood to mean persons or entities with the authority to enforce federal and provincial statutes. Since there is a rational basis for the external reporting requirement, a court must not second-guess the legislature’s decisions about how to formulate effective labour policy. [51] [54] [57]

## Cases Cited

By Binnie J.

**Referred to:** *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Kolodziejski v. Auto Electric Service Ltd.* (1999), 177 Sask. R. 197; *Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees’ Union* (1981), 3 L.A.C. (3d) 140; *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82; *Read v. Canada (Attorney General)* (2005), 30 Admin. L.R. (4th) 218, 2005 FC 798; *Re Simon Fraser University and Association of University and College*

du contrôle d’application des lois. L’absence de tentative par les employés dénonciateurs d’« obtenir un redressement à l’interne » est condamnée par des tribunaux et des arbitres du travail, qui la considèrent comme une conduite à première vue déloyale et répréhensible. Rien dans l’art. 74 ou dans son contexte n’indique qu’en 1994 le législateur de la Saskatchewan entendait laisser sans recours les employés « loyaux » qui s’exposent à des représailles de leur employeur. [16] [19] [23-26] [36]

M a opté pour le signalement à la « filière hiérarchique ». D’après les conclusions de la juge du procès, M a été congédiée parce qu’elle a signalé à une autorité légalement compétente (l’Association internationale des employés en fer) les malversations financières de ses supérieurs hiérarchiques. Cette présumée inconduite était une « activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction » au sens de l’art. 74. Suivant l’interprétation qu’il convient de donner à l’expression « autorité légalement compétente », le congédiement de M par le syndicat contrevenait à l’al. 74(1)a) de la *Labour Standards Act*. [42] [48]

*La juge Deschamps (dissidente) :* Le texte de l’art. 74 et son contexte n’indiquent pas que le législateur entendait protéger les employés qui signalent à l’interne un présumé acte répréhensible. L’élargissement de la définition des mots « autorité légalement compétente » pour qu’ils visent aussi les employeurs est par conséquent incompatible avec les règles d’interprétation législative appliquées par notre Cour et le sens ordinaire de la disposition en cause. Telle qu’elle est employée à l’art. 74, l’expression « autorité légalement compétente » ne peut s’entendre que d’une personne ou entité investie du pouvoir de faire appliquer des lois fédérales ou provinciales. Comme l’obligation de dénonciation à l’externe repose sur un fondement rationnel, il n’appartient pas aux tribunaux de remettre en question les décisions du législateur en ce qui concerne la formulation d’une politique du travail efficace. [51] [54] [57]

## Jurisprudence

Citée par le juge Binnie

**Arrêts mentionnés :** *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Kolodziejski c. Auto Electric Service Ltd.* (1999), 177 Sask. R. 197; *Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees’ Union* (1981), 3 L.A.C. (3d) 140; *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82; *Read c. Canada (Procureur général)*, [2005] A.C.F. n° 990 (QL), 2005 CF 798; *Re Simon Fraser University and Association of University and College*

*Employees, Local 2* (1985), 18 L.A.C. (3d) 361; *Forgie and Treasury Board (Immigration Appeal Board)*, [1986] C.P.S.S.R.B. No. 310 (QL); *Re Treasury Board (Employment & Immigration) and Quigley* (1987), 31 L.A.C. (3d) 156; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Health Care Corp. of St. John's*, [2001] Nfld. L.A.A. No. 1 (QL); *R. v. Wust*, [2000] 1 S.C.R. 455, 2000 SCC 18; *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; *R. v. Hasselwander*, [1993] 2 S.C.R. 398; *R. v. Goulis* (1981), 125 D.L.R. (3d) 137.

By Deschamps J. (dissenting)

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *R. v. B. (G.)*, [1990] 2 S.C.R. 57; *R. v. Morin*, [1992] 3 S.C.R. 286.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting labour standards*, R.S.Q., c. N-1.1, s. 122.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 40, 279, 294, 369, 425.1.  
*Election Act*, R.S.A. 2000, c. E-1, s. 161.  
*Employment Rights Act 1996* (U.K.), 1996, c. 18, s. 43C(1)(a) [am. 1998, c. 23, s. 1].  
*Employment Standards Act*, R.S.B.C. 1996, c. 113, s. 83.  
*Employment Standards Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-6.2, s. 35.  
*Employment Standards Act*, R.S.Y. 2002, c. 72, s. 108.  
*Employment Standards Act*, S.N.B. 1982, c. E-7.2, s. 28.  
*Employment Standards Act*, 2000, S.O. 2000, c. 41, s. 74.  
*Employment Standards Code*, R.S.A. 2000, c. E-9, s. 125.  
*Employment Standards Code*, S.M. 1998, c. 29, s. 133.  
*Federal-Provincial Agreements Act*, R.S.S. 1978, c. F-13, s. 9.  
*Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, c. 69, s. 58.  
*Highway Traffic Act*, R.S.N.L. 1990, c. H-3, s. 109.  
*Interpretation Act*, 1995, S.S. 1995, c. I-11.2, ss. 10, 36.  
*Labour Standards Act*, R.S.N.L. 1990, c. L-2, s. 78.  
*Labour Standards Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-1, s. 67.1.  
*Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, c. L-1, s. 74 [am. 1994, c. 39, s. 41].  
*Labour Standards Act*, 1969, S.S. 1969, c. 24, s. 64.  
*Labour Standards Act (Nunavut)*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-1, s. 67.1.  
*Labour Standards Amendment Act*, 2005, S.S. 2005, c. 16, s. 8.  
*Labour Standards Code*, R.S.N.S. 1989, c. 246, s. 30.  
*Mental Health Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-10, s. 1(1) "near-est relative".

*Employees, Local 2* (1985), 18 L.A.C. (3d) 361; *Forgie and Treasury Board (Immigration Appeal Board)*, [1986] C.P.S.S.R.B. No. 310 (QL); *Re Treasury Board (Employment & Immigration) and Quigley* (1987), 31 L.A.C. (3d) 156; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Health Care Corp. of St. John's*, [2001] Nfld. L.A.A. No. 1 (QL); *R. c. Wust*, [2000] 1 R.C.S. 455, 2000 CSC 18; *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; *R. c. Hasselwander*, [1993] 2 R.C.S. 398; *R. c. Goulis* (1981), 125 D.L.R. (3d) 137.

Citée par la juge Deschamps (dissidente)

*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *R. c. B. (G.)*, [1990] 2 R.C.S. 57; *R. c. Morin*, [1992] 3 R.C.S. 286.

### Lois et règlements cités

*Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 40, 279, 294, 369, 425.1.  
*Code des normes d'emploi*, L.M. 1998, ch. 29, art. 133.  
*Election Act*, R.S.A. 2000, ch. E-1, art. 161.  
*Employment Rights Act 1996* (R.-U.), 1996, ch. 18, art. 43C(1)a) [mod. 1998, ch. 23, art. 1].  
*Employment Standards Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 113, art. 83.  
*Employment Standards Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-6.2, art. 35.  
*Employment Standards Code*, R.S.A. 2000, ch. E-9, art. 125.  
*Federal-Provincial Agreements Act*, R.S.S. 1978, ch. F-13, art. 9.  
*Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, ch. 69, art. 58.  
*Highway Traffic Act*, R.S.N.L. 1990, ch. H-3, art. 109.  
*Labour Standards Act*, R.S.N.L. 1990, ch. L-2, art. 78.  
*Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, ch. L-1, art. 74 [mod. 1994, ch. 39, art. 41].  
*Labour Standards Act*, 1969, S.S. 1969, ch. 24, art. 64.  
*Labour Standards Amendment Act*, 2005, S.S. 2005, ch. 16, art. 8.  
*Labour Standards Code*, R.S.N.S. 1989, ch. 246, art. 30.  
*Loi d'interprétation de 1995*, L.S. 1995, ch. I-11.2, art. 10, 36.  
*Loi de 2000 sur les normes d'emploi*, L.O. 2000, ch. 41, art. 74.  
*Loi sur la santé mentale*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-10, art. 1(1) « parent le plus proche ».  
*Loi sur les mines et les minéraux*, L.M. 1991-92, ch. 9, art. 232(1).  
*Loi sur les normes d'emploi*, L.N.-B. 1982, ch. E-7.2, art. 28.  
*Loi sur les normes d'emploi*, L.R.Y. 2002, ch. 72, art. 108.

*Mental Health Services Act*, S.S. 1984-85-86, c. M-13.1, s. 28.2(1).  
*Mines and Minerals Act*, S.M. 1991-92, c. 9, s. 232(1).  
*Privacy Act*, R.S.N.L. 1990, c. P-22, s. 4.  
*Privacy Act*, R.S.S. 1978, c. P-24, s. 3.  
*Protected Disclosures Act 2000* (N.Z.), 2000, No. 7, s. 7.

### International Documents

European Communities. *Commission Decision 99/352 of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*, [1999] O.J. L. 136/20, art. 2.  
 European Communities. *Council Decision 99/394 of 25 May 1999 concerning the terms and conditions for internal investigations in relation to the prevention of fraud, corruption and any illegal activity detrimental to the Communities' interests*, [1999] O.J. L. 149/36.  
 European Communities. Staff Regulations of officials of the European Communities, [1968] O.J. L. 56/1, arts. 22a and 22b [added by *Council Regulation 723/2004 of 22 March 2004 amending the Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities*, [2004] O.J. L. 124/1].

### Authors Cited

Bennion, Francis Alan Roscoe. *Statutory Interpretation: A Code*, 4th ed. London: Butterworths, 2002.  
 Callahan, Elletta Sangrey, Terry Morehead Dworkin and David Lewis. "Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest" (2004), 44 *Va. J. Int'l L.* 879.  
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Dubin, Charles L., and John Terry. *Whistleblowing Study*. Study commissioned by the Competition Bureau. Ottawa: Industry Canada, 1997.  
 Graham, Randal N. *Statutory Interpretation: Theory and Practice*. Toronto: Emond Montgomery, 2001.  
 Laskin, Bora. "The Function of the Law" (1973), 11 *Alta. L. Rev.* 118.  
 Saskatchewan. Legislative Assembly. *Debates and Proceedings (Hansard)*, 4th Sess., 22nd Leg., April 22, 1994, p. 1785.

*Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., ch. N-1.1, art. 122.  
*Loi sur les normes du travail*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-1, art. 67.1.  
*Loi sur les normes du travail (Nunavut)*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-1, art. 67.1.  
*Mental Health Services Act*, S.S. 1984-85-86, ch. M-13.1, art. 28.2(1).  
*Privacy Act*, R.S.N.L. 1990, ch. P-22, art. 4.  
*Privacy Act*, R.S.S. 1978, ch. P-24, art. 3.  
*Protected Disclosures Act 2000* (N.-Z.), 2000, No. 7, art. 7.

### Documents internationaux

Communautés européennes. *Décision 99/352 de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)*, [1999] J.O. L. 136/20, art. 2.  
 Communautés européennes. *Décision 99/394 du Conseil, du 25 mai 1999, relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés*, [1994] J.O. L. 149/36.  
 Communautés européennes. Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, [1968] J.O. L. 56/1, art. 22 bis et 22 ter [ajoutés par le *Règlement 723/2004 du Conseil, du 22 mars 2004, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés*, [2004] J.O. L. 124/1].

### Doctrine citée

Bennion, Francis Alan Roscoe. *Statutory Interpretation: A Code*, 4th ed. London: Butterworths, 2002.  
 Callahan, Elletta Sangrey, Terry Morehead Dworkin and David Lewis. « Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest » (2004), 44 *Va. J. Int'l L.* 879.  
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal: Thémis, 1999.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Dubin, Charles L., et John Terry. *Étude relative à la dénonciation*. Étude commandée par le Bureau de la concurrence. Ottawa: Industrie Canada, 1997.  
 Graham, Randal N. *Statutory Interpretation: Theory and Practice*. Toronto: Emond Montgomery, 2001.  
 Laskin, Bora. « The Function of the Law » (1973), 11 *Alta. L. Rev.* 118.  
 Saskatchewan. Legislative Assembly. *Debates and Proceedings (Hansard)*, 4th Sess., 22nd Leg., April 22, 1994, p. 1785.



Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (Tallis, Cameron and Gerwing JJ.A.) (2003), 238 Sask. R. 234, 305 W.A.C. 234, 233 D.L.R. (4th) 61, 28 C.C.E.L. (3d) 179, [2004] 7 W.W.R. 290, 2004 CLLC ¶210-005, [2003] S.J. No. 640 (QL), 2003 SKCA 103, reversing a judgment of Ball J. (2003), 229 Sask. R. 37, [2003] 6 W.W.R. 746, 2003 CLLC ¶220-045, [2003] S.J. No. 15 (QL), 2003 SKQB 9, reversing a decision of McMurtry Prov. Ct. J., [2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78. Appeal allowed, Deschamps J. dissenting.

*Roger J. F. Lepage, Kerri A. Froc and Alison Mitchell*, for the appellant.

*Roderick M. Gillies*, for the respondent.

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

<sup>1</sup> BINNIE J. — In this case, the respondent trade union seeks to narrow the protection given to employees under the Saskatchewan “whistle-blower” legislation contained in s. 74 of *The Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, c. L-1 (as am. S.S. 1994, c. 39, s. 41). The somewhat unusual situation of a trade union seeking a dilution rather than an expansion of employee rights arises from the fact that the respondent union is itself being prosecuted by one of its own employees, Linda Merk.

<sup>2</sup> Merk alleges that she was fired as bookkeeper and office manager of Local 771 because she blew the whistle on alleged financial abuses committed by her immediate supervisors, the president of the local, Charles Gumulcak, and its business manager, Bert Royer.

<sup>3</sup> I agree with Cameron J.A., dissenting in the Saskatchewan Court of Appeal, that Linda Merk’s letter to the General President of the International

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 la Saskatchewan (les juges Tallis, Cameron et Gerwing) (2003), 238 Sask. R. 234, 305 W.A.C. 234, 233 D.L.R. (4th) 61, 28 C.C.E.L. (3d) 179, [2004] 7 W.W.R. 290, 2004 CLLC ¶210-005, [2003] S.J. No. 640 (QL), 2003 SKCA 103, qui a infirmé un jugement du juge Ball (2003), 229 Sask. R. 37, [2003] 6 W.W.R. 746, 2003 CLLC ¶220-045, [2003] S.J. No. 15 (QL), 2003 SKQB 9, qui avait infirmé un jugement de la juge McMurtry, [2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78. Pourvoi accueilli, la juge Deschamps est dissidente.

*Roger J. F. Lepage, Kerri A. Froc et Alison Mitchell*, pour l’appelante.

*Roderick M. Gillies*, pour l’intimée.

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

LE JUGE BINNIE — Le syndicat intimé cherche en l’espèce à restreindre la protection accordée aux employés par la disposition législative de la Saskatchewan relative aux dénonciateurs, l’art. 74 de la *Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, ch. L-1 (mod. par S.S. 1994, ch. 39 (la « Loi », art. 41). Cette demande plutôt surprenante de la part d’un syndicat, c’est-à-dire la réduction plutôt que l’élargissement des droits des employés, s’explique par le fait que l’intimé est poursuivi par l’une de ses propres employées, Linda Merk.

Madame Merk affirme qu’elle a été renvoyée de son poste d’aide-comptable et de directrice de bureau de la Section locale 771 parce qu’elle a dénoncé des malversations qu’auraient commises ses superviseurs immédiats, le président de la Section, Charles Gumulcak, et son directeur administratif, Bert Royer.

Je souscris à l’opinion dissidente du juge Cameron de la Cour d’appel de la Saskatchewan, selon laquelle la lettre envoyée par Linda Merk au

Union of Iron Workers that “blew the whistle” on these alleged financial abuses was a complaint “to a lawful authority” within the meaning of the Act and brought Merk within the Act’s protection. The plain meaning of “lawful authority” includes those who exercise authority in both the private and public context. If the legislature had wished to limit the scope of s. 74 to complaints to a “*public* authority”, it would have said so. The correctness of the broader interpretation is reinforced by the purpose and context of s. 74, as will be seen. Based on the trial judge’s findings of fact, the union’s dismissal of Merk violated the Act. The appeal must be allowed and a conviction entered.

#### I. Facts

In the fall of 2000, Bert Royer received a Visa credit card for union expenses. Shortly thereafter, Merk realized that Royer was double charging expenses by putting them on his Visa card (which was paid directly by Local 771) despite already having received advances for the same expenses, or claiming reimbursement for the same amount as if the expenses had been paid from his own pocket. The trial judge found that in the result union funds were misappropriated. For example, Royer received a hotel advance for travel September 6-10, 2000, of \$1,099.40. His actual hotel expense was \$917.81. There was no evidence of repayment to the union. On October 28, 2000, he received \$154.10 as an advance for hotel expenses. He then charged \$162.64 on the union Visa to cover his hotel expense. There is no evidence of repayment. On October 19-20, 2000, Royer received an advance for an oil change and mileage for a trip to Saskatoon. He then put the oil change and gas charges of \$48 on the union Visa. Merk alleged that Gumulcak was also collecting expenses to which he was not entitled.

président général de l’Association internationale des travailleurs en fer pour dénoncer ces présumées malversations constituait une plainte soumise à une « *lawful authority* » ([TRANSCRIPTION] « autorité légalement compétente ») au sens de la Loi et avait pour effet de permettre à M<sup>me</sup> Merk de bénéficier de la protection de cette loi. Selon leur sens ordinaire, les mots « autorité légalement compétente » désignent ceux qui exercent l’autorité, tant en contexte privé qu’en contexte public. Si le législateur avait voulu limiter le champ d’application de l’art. 74 aux plaintes adressées à une « autorité *publique* », il l’aurait dit. Comme nous le verrons plus loin, la justesse de l’interprétation large est renforcée par l’objet et le contexte de l’art. 74. À la lumière des conclusions de fait de la juge du procès, le congédiement de M<sup>me</sup> Merk contrevenait à la Loi. Il y a lieu d’accueillir le pourvoi et d’inscrire une déclaration de culpabilité.

#### I. Les faits

À l’automne 2000, Bert Royer a reçu une carte de crédit Visa pour le paiement des dépenses faites pour le compte du syndicat. Peu après, M<sup>me</sup> Merk s’est rendu compte que M. Royer réclamait en double ses dépenses soit en les faisant porter au compte Visa (qui était payé directement par la Section locale 771) même s’il avait déjà touché une avance pour ces dépenses, soit en soumettant un compte de dépenses comme s’il avait personnellement déboursé les sommes. La juge du procès a conclu qu’il y avait eu détournement de fonds. Par exemple, pour un voyage effectué du 6 au 10 septembre 2000, Royer avait reçu une avance de 1 099,40 \$ au titre des frais d’hébergement, alors que la note d’hôtel réelle s’établissait à 917,81 \$. Aucun élément de preuve n’indiquait qu’il avait remis le solde au syndicat. Le 28 octobre 2000, alors qu’il avait touché une avance de 154,10 \$ pour frais d’hébergement, il a fait porter sa note d’hôtel de 162,64 \$ au compte Visa du syndicat. Il n’y a aucune preuve que le syndicat a été remboursé. Relativement à un voyage à Saskatoon les 19 et 20 octobre 2000, il avait obtenu une avance pour vidange d’huile et kilométrage, mais avait fait porter les frais en question (48 \$) au compte Visa du syndicat. Madame Merk a allégué que M. Gumulcak touchait lui aussi des remboursements de dépenses auxquels il n’avait pas droit.

5

After Merk's remonstrance with Royer met with an angry response, Merk's father (a former business agent of Local 771) and three other union members wrote to the General President of the International Union of Iron Workers in Washington, Joseph Hunt, to complain that expense reimbursements to Royer and Gumulcak were not being dealt with in accordance with the union constitution. The General President assigned a union investigator from the International Union of Iron Workers, one Fred Marr, who came to Saskatchewan to speak to those involved, including Merk. Fred Marr subsequently reported that in his view the only problem with the double-dipping expense claims was that the by-laws of Local 771 did not specifically prohibit collecting more than once for the same expenses. According to the trial judge, Marr believed that if the by-laws were rewritten, the complaints would be resolved. She commented:

This is ridiculous. It should not be necessary to spell out in local by-laws that expenses are to be reimbursed one time only.

([2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78, at para. 8)

Following receipt of Marr's "report", the executive of Local 771 met on September 21, 2001 and authorized the termination of Merk's employment. She was not at that time informed of this authorization and, for the next few weeks, her superiors chose not to act on it.

6

After waiting a time for some response from the International Union of Iron Workers following Marr's "investigation", Merk took it upon herself to write to Joseph Hunt, the General President of the International Union of Iron Workers, on October 19, 2001 setting out her complaints and saying:

I hope you will appreciate my concerns and inform me of your decisions and subsequent actions regarding these serious problems by October 25, 2001. Your response will dictate any further actions that I may need to take. Any further delays will do nothing but

Les remontrances de M<sup>me</sup> Merk à M. Royer lui ayant valu la colère de celui-ci, le père de cette dernière (ancien agent d'affaires de la Section locale 771) et trois autres membres du syndicat ont écrit au président général de l'Association internationale des travailleurs en fer à Washington, Joseph Hunt, pour se plaindre du fait que les dépenses de MM. Royer et Gumulcak n'étaient pas remboursées conformément aux statuts du syndicat. Le président général a nommé un enquêteur de l'Association internationale des travailleurs en fer, M. Fred Marr, lequel s'est rendu en Saskatchewan rencontrer les intéressés, dont M<sup>me</sup> Merk. Dans son rapport, M. Marr a exprimé l'avis que l'unique problème posé par les doubles demandes de remboursement provenait du fait que les règlements administratifs de la Section locale 771 n'interdisaient pas explicitement les doubles remboursements. Selon la juge du procès, M. Marr estimait que la modification des règlements permettrait de régler les plaintes. La juge a fait le commentaire suivant :

[TRADUCTION] C'est ridicule. Il ne devrait pas être nécessaire d'écrire en toutes lettres dans des règlements administratifs que les dépenses ne doivent être remboursées qu'une seule fois.

([2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78, par. 8)

Après avoir reçu le « rapport » de M. Marr, l'exécutif de la Section locale 771 s'est réuni le 21 septembre 2001 et a autorisé le congédiement de M<sup>me</sup> Merk. Cette dernière n'a pas été informée de cette autorisation et, pendant quelques semaines, ses supérieurs ont décidé de ne pas y donner suite.

Après l'« enquête » de M. Marr, M<sup>me</sup> Merk a attendu un certain temps une réponse de l'Association internationale des travailleurs en fer, puis a décidé d'écrire elle-même au président général de celle-ci, Joseph Hunt, le 19 octobre 2001. Après avoir exposé l'objet de sa plainte, elle a ajouté ceci :

[TRADUCTION] J'espère que vous comprendrez mes préoccupations et que, d'ici le 25 octobre 2001, vous m'aurez fait connaître vos décisions ainsi que les mesures que vous prendrez au sujet de ces graves problèmes. Votre réponse dictera la conduite que j'aurai



jeopardize this local union which could unfortunately prove harmful to the membership and to this organization as a whole.

The response from the union was not what Merk anticipated. She was dismissed from her job by letter dated November 5, 2001, signed by Royer and Gumulcak. It said:

Due to a number of matters occurring during your employment; not the least of which occurred in the last few days prior to your leaving the workplace, as well as you forwarding your 19th of October 2001 correspondence to Joseph Hunt . . . and matters surrounding same, the local union has found it necessary to terminate your employment. [Emphasis added.]

## II. Statutory Provisions

*The Labour Standards Act*, s. 74, provides:

**74(1)** No employer shall discharge or threaten to discharge or in any manner discriminate against an employee because the employee:

(a) has reported or proposed to report to a lawful authority any activity that is or is likely to result in an offence pursuant to an Act or an Act of the Parliament of Canada; or

(b) has testified or may be called on to testify in an investigation or proceeding pursuant to an Act or an Act of the Parliament of Canada.

(2) Subsection (1) does not apply where the actions of an employee are vexatious.

## III. Judicial History

A. *Trial Judge* ([2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78)

McMurtry Prov. Ct. J. reviewed the law and concluded:

Merk certainly was terminated because of her pursuit of the issue of Royer's expenses through the union. Once it

peut-être à adopter. Toute attente supplémentaire ne ferait que mettre le syndicat local en péril, ce qui pourrait malheureusement porter un coup à l'effectif syndical et à l'organisation dans son ensemble.

La réponse ne fut pas celle que M<sup>me</sup> Merk attendait. Celle-ci a reçu une lettre de congédiement datée du 5 novembre 2001 et signée par MM. Royer et Gumulcak, dans laquelle on pouvait lire :

[TRADUCTION] À cause d'un certain nombre d'événements survenus pendant votre emploi, le moindre n'étant pas celui qui s'est produit quelques jours avant que vous ne quittiez les lieux de travail, de même que l'envoi de votre lettre du 19 octobre 2001 à Joseph Hunt [ . . . ] et les faits s'y rapportant, la Section locale a jugé nécessaire de mettre fin à votre emploi. [Je souligne.]

## II. Les dispositions législatives

L'article 74 de la *Labour Standards Act* est rédigé ainsi :

[TRADUCTION]

**74(1)** Il est interdit à un employeur de congédier un employé, de menacer de le congédier ou de prendre toute mesure discriminatoire à son endroit, pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

a) l'employé a signalé ou projeté de signaler à une autorité légalement compétente une activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction à une loi de la Législature ou du Parlement du Canada,

b) l'employé a témoigné ou peut être appelé à témoigner au cours d'une enquête ou d'une instance fondée sur une loi de la Législature ou du Parlement du Canada.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas lorsque les actes de l'employé sont vexatoires.

## III. Les décisions des juridictions inférieures

A. *La juge du procès* ([2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78)

Après examen du droit applicable, la juge McMurtry de la Cour provinciale a tiré la conclusion suivante :

[TRADUCTION] Madame Merk a indubitablement été congédiée parce qu'elle a soumis la question des

appeared to Royer that the union's investigation cleared him, he felt safe to fire her. [para. 18]

dépenses de M. Royer au syndicat. Quand M. Royer a estimé que l'enquête du syndicat l'exonérait, il a jugé qu'il pouvait sans crainte congédier M<sup>me</sup> Merk. [par. 18]

10 The trial judge was therefore “satisfied beyond a reasonable doubt that Merk was terminated because she complained about Royer’s expenditures” (para. 15). In terms of s. 74, Royer’s conduct qualified as an “activity that is or is likely to result in an offence pursuant to an Act or an Act of the Parliament of Canada”. However, the Act also requires that the firing be related to a complaint to a “lawful authority”. On this point, the trial judge said:

If the language of the section permitted me to consider a member of the union bureaucracy as a lawful authority, I would have convicted. However, “lawful authority” must be interpreted as a person or institution authorized by law to investigate offences. If I am wrong and the General President of the union is a lawful authority, given his ability to remove any officer from his or her position, Merk’s complaint to Marr, the President’s investigator, would meet the test. I am convinced that Merk providing information to Marr is the reason she was dismissed. [Emphasis added; para. 19.]

In other words, but for a restrictive interpretation of the phrase “lawful authority” to officials of the state (rather than a private entity such as a union), she would have entered a conviction.

B. *Summary Conviction Appeal Judge — Ball J.* ((2003), 229 Sask. R. 37, 2003 SKQB 9)

11 The Queen’s Bench judge agreed with the trial judge’s interpretation of “lawful authority”, but allowed the appeal on other grounds (not here relevant) and substituted a conviction (para. 51).

La juge du procès a donc dit être [TRADUCTION] « convaincue hors de tout doute raisonnable que M<sup>me</sup> Merk a été congédiée parce qu’elle a formulé une plainte au sujet des dépenses de M. Royer » (par. 15). Suivant les termes de l’art. 74, la conduite de M. Royer correspondait à une [TRADUCTION] « activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction à une loi de la Législature ou du Parlement du Canada ». Toutefois, la Loi exige aussi que le congédiement soit lié à une plainte soumise à une « autorité légalement compétente ». Sur ce point, la juge du procès a fait les observations suivantes :

[TRADUCTION] Si le texte de la disposition me permettait de considérer un membre de la hiérarchie syndicale comme une autorité légalement compétente, j’aurais conclu à la culpabilité. Toutefois, il faut donner à l’expression « autorité légalement compétente » le sens de personne ou entité autorisée par la loi à faire enquête sur des infractions. Si je fais erreur et que, vu sa capacité de révoquer tout dirigeant, le président général du syndicat constitue une autorité légalement compétente, la plainte de M<sup>me</sup> Merk à M. Marr, l’enquêteur désigné par le président, répondrait à cette exigence. Je suis convaincue que c’est parce qu’elle a fourni des renseignements à M. Marr que M<sup>me</sup> Merk a été congédiée. [Je souligne; par. 19.]

Autrement dit, si elle n’avait pas interprété restrictivement les mots « autorité légalement compétente » et considéré que cette expression ne vise que les agents de l’État (et non ceux des entités privées tels les syndicats), elle aurait inscrit une déclaration de culpabilité.

B. *Le juge d’appel des poursuites sommaires — le juge Ball* ((2003), 229 Sask. R. 37, 2003 SKQB 9)

Le juge de la Cour du Banc de la Reine a retenu l’interprétation donnée par la juge de première instance au terme « autorité légalement compétente », mais il a accueilli l’appel pour d’autres motifs (non pertinents pour le présent pourvoi) et a substitué une déclaration de culpabilité (par. 51).

C. *Court of Appeal* ((2003), 238 Sask. R. 234, 2003 SKCA 103)

Gerwing and Tallis JJ.A. allowed the appeal but agreed with the narrow interpretation of “lawful authority” adopted in the courts below. Gerwing J.A., basing herself in part on predecessor legislation, took the view that

the lawful authority must be one that is capable of exercising authority, i.e., compelling obedience, with respect to the conduct reported as an offence. Here the offence threatened to be reported, and the only one which can sustain the charge, is fraud, and the Union hierarchy, while it can enforce its own bylaws, has no capacity to deal with this as “an offence”. [para. 20]

Cameron J.A., dissenting, would have affirmed a conviction but on grounds different from those of the summary conviction appeal court. In his view, the General President was a “lawful authority” because the purpose of the whistleblower law was “best attained by interpreting this expression liberally, to include other persons in authority, including persons possessed of corporate authority recognized by law to act upon the reported wrongdoing” (para. 46).

#### IV. Analysis

Whistleblower laws create an exception to the usual duty of loyalty owed by employees to their employer. When applied in government, of course, the purpose is to avoid the waste of public funds or other abuse of state-conferred privileges or authority. In relation to the private sector (as here), the purpose still has a public interest focus because it aims to prevent wrongdoing “that is or is likely to result in an offence”. (It is the “offence” requirement that gives the whistleblower law a public aspect and filters out more general workplace complaints.) The underlying idea is to recruit employees to assist the state in the suppression of unlawful conduct. This is done by providing employees

C. *La Cour d'appel* ((2003), 238 Sask. R. 234, 2003 SKCA 103)

Les juges Gerwing et Tallis ont accueilli l'appel, mais souscrit à l'interprétation étroite de l'expression « autorité légalement compétente » adoptée par les juridictions inférieures. Se fondant en partie sur les dispositions législatives antérieures, la juge Gerwing a exprimé l'opinion suivante :

[TRADUCTION] . . . l'autorité légalement compétente doit être en mesure d'exercer des pouvoirs — c'est-à-dire contraindre à l'obéissance — à l'égard de la conduite signalée, en tant qu'infraction. En l'espèce, l'infraction que l'on menaçait de signaler, et la seule susceptible de donner lieu à des accusations, est la fraude, et bien que la hiérarchie syndicale puisse faire respecter ses propres règlements administratifs, elle n'est d'aucune façon habilitée à agir à l'égard des activités concernées en tant qu'« infraction ». [par. 20]

Le juge Cameron, dissident, aurait maintenu la déclaration de culpabilité, mais pour des motifs différents de ceux de la cour d'appel des poursuites sommaires. À son avis, le président général était une « autorité légalement compétente », parce que [TRADUCTION] « la meilleure façon de réaliser » l'objet de la loi sur les dénonciateurs « est d'interpréter libéralement l'expression pour y inclure d'autres personnes en situation d'autorité, notamment celles qui sont légalement investies du pouvoir d'agir au nom d'une personne morale pour donner suite à la dénonciation d'une faute » (par. 46).

#### IV. Analyse

Les lois sur la protection des dénonciateurs créent une exception à l'habituel devoir de loyauté des employés envers leur employeur. En contexte gouvernemental, ces dispositions visent bien sûr à prévenir le gaspillage de fonds publics ou d'autres abus de privilèges ou pouvoirs accordés par l'État. En contexte privé (comme en l'espèce), leur but conserve un caractère public, puisqu'il s'agit de prévenir les actes répréhensibles [TRADUCTION] « qui constitue[nt] ou [sont] susceptible[s] de constituer une infraction à une loi » (c'est cette condition requérant l'existence d'une « infraction » qui confère aux dispositions relatives à la dénonciation leur caractère public et a pour

12

13

14

with a measure of immunity against employer retaliation. “[R]eports from insiders allow for early detection and reduction of harm, reduce the necessity for and expense of public oversight and investigation, and may ultimately deter malfeasance” (E. S. Callahan, T. M. Dworkin and D. Lewis “Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest” (2004), 44 *Va. J. Int’l L.* 879, at p. 882).

effet d’exclure les plaintes plus générales présentées en milieu de travail). L’idée sous-jacente est d’associer les employés à la lutte de l’État contre les conduites illicites, et ce, en leur accordant une certaine immunité contre les représailles des employeurs. [TRADUCTION] « [L]es signalements provenant de l’intérieur permettent de détecter et de réduire rapidement les préjudices, diminuent les besoins de surveillance publique et d’enquête, ainsi que les dépenses y afférentes, et peuvent en bout de ligne avoir un effet dissuasif » (E. S. Callahan, T. M. Dworkin et D. Lewis, « Whistleblowing : Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest » (2004), 44 *Va. J. Int’l L.* 879, p. 882).

15

The terminological debate in the Saskatchewan courts over the scope of the words “lawful authority” in s. 74, which on a plain meaning (in my view) includes a private authority as well as a public authority, is rooted in a more philosophic issue. Is the Saskatchewan legislature’s intention best respected by withholding s. 74 protection from employees unless and until they take their complaint to the police or some other public official who can “deal with the allegation *qua* offence”, as was held by the Saskatchewan Court of Appeal (at para. 21), or is it best respected by extending the protection to employees who go “up the ladder” *inside* the employer organization in an effort to have the “activity” terminated rather than prosecuted? A contextual and purposeful reading of s. 74 confirms its plain meaning. Purpose and context are important, as Laskin J. (as he then was) wrote over 30 years ago:

The distinction that I draw is between a purely formal, mechanical view of the law, antiseptic and detached, and a view of the law that sees it as purposive, related to our social and economic conditions, and serving ends that express the character of our organized society.

(B. Laskin, “The Function of the Law” (1973), 11 *Alta. L. Rev.* 118, at p. 119)

Le débat terminologique devant les tribunaux de la Saskatchewan concernant la portée des mots « autorité légalement compétente » de l’art. 74, lesquels désignent à mon avis, selon leur sens ordinaire, tant une autorité privée qu’une autorité publique, s’inscrit dans une perspective plus philosophique. Respecte-t-on davantage l’intention de l’assemblée législative de la Saskatchewan en réservant la protection prévue par l’art. 74 aux employés qui formulent leur plainte à la police ou à un autre fonctionnaire public habilité à [TRADUCTION] « agir à l’égard de l’allégation en tant qu’infraction », comme l’a affirmé la Cour d’appel de la Saskatchewan (par. 21), ou en étendant cette protection aux employés qui suivent « la filière hiérarchique » *au sein* de l’organisation de l’employeur dans le but de faire cesser l’« activité » plutôt que de faire engager des poursuites à cet égard? Une lecture contextuelle et téléologique de l’art. 74 confirme son sens ordinaire. L’objet et le contexte sont importants, comme l’a écrit, il y a plus de 30 ans, le juge Laskin (plus tard Juge en chef du Canada) :

[TRADUCTION] La distinction que je fais est entre une conception purement formelle et mécanique, du droit, aseptique et détachée, et une conception qui part de l’objet visé par le droit et le rattache au contexte social et économique, le faisant servir aux fins qui traduisent les principes organisateurs de notre société.

(B. Laskin, « The Function of the Law » (1973), 11 *Alta. L. Rev.* 118, p. 119)

Here the legislature speaks of “lawful authority”. This is a well-known concept. If, for example, a landowner orders a trespasser off her property, she is exercising as landowner “lawful authority” every bit as much as if a policeman (whose lawful authority flows from a different source) were to do so. The question is not whether the authority is public or private, but whether it is lawful.

The general principles of labour relations provide, I believe, the appropriate context. In employment law, there is a broad consensus that the employee’s duty of loyalty and the public’s interest in whistleblowing is best reconciled with the “up the ladder” approach. The Saskatchewan legislature was not oblivious to the realities of the workplace.

#### A. *Applicable Rules of Statutory Interpretation*

The direction from the Saskatchewan legislature to the courts in s. 10 of *The Interpretation Act, 1995*, S.S. 1995, c. I-11.2, is that “[e]very enactment shall be interpreted as being remedial and shall be given the fair, large and liberal construction and interpretation that best ensure the attainment of its objects.” The “objects” of s. 74 include better protection for employees who not only uncover unlawful “activity” but who bring this activity to the attention of a “lawful authority” who can do something about it. The question is how best to attain that objective.

Allied with s. 10 of *The Interpretation Act, 1995* is the contextual approach to statutory construction encapsulated by E. A. Driedger: “[T]he words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.” (*Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87). This approach has regularly been adopted and applied in this Court: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42. The analysis is applied in several steps.

En l’espèce, le législateur parle d’une « autorité légalement compétente », une notion bien connue. Par exemple, le propriétaire qui ordonne à un intrus de quitter sa propriété agit en tant qu’« autorité légalement compétente », et ce, tout autant que le ferait un policier (dont le pouvoir légal découle d’une source différente). La question n’est pas de savoir si l’autorité est publique ou privée, mais plutôt si elle est légale.

Les principes généraux des relations du travail établissent, à mon avis, le cadre approprié. En droit de l’emploi, selon le consensus général qui se dégage en la matière, c’est la « filière hiérarchique » qui permet le mieux de concilier le devoir de loyauté des employés et l’intérêt public assuré par la dénonciation. Le législateur de la Saskatchewan n’a pas été insensible aux réalités du monde du travail.

#### A. *Les règles d’interprétation applicables*

À l’article 10 de la *Loi d’interprétation de 1995*, L.S. 1995, ch. I-11.2, le législateur de la Saskatchewan a indiqué aux tribunaux que « [c]haque texte est censé apporter une solution de droit et s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large et libérale qui soit compatible avec la réalisation de son objet. » L’article 74 a pour « objet » de mieux protéger les employés qui non seulement découvrent une « activité » illégale, mais la signalent à une « autorité légalement compétente » capable d’agir à cet égard. La question est de savoir quelle est la meilleure façon de réaliser cet objet.

L’article 10 de la *Loi d’interprétation de 1995* va de pair avec la méthode contextuelle d’interprétation des lois formulée par E. A. Driedger : [TRADUCTION] « [I]l faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87). Notre Cour a régulièrement adopté et appliqué cette méthode : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42. Cette analyse comporte plusieurs étapes.

16

17

18



(1) Grammatical and Ordinary Sense

19

Gerwing J.A. held that “lawful authority” should be limited to someone “in a position to deal with the allegation *qua* offence” (para. 21). In her view the words “lawful authority” take their colour from the reference in s. 74 to an “offence”, but it seems to me the word “offence” simply delineates the sort of “activity” the legislature wished to ferret out. The legislature’s desire was to have such “activity” brought to the attention of someone who had the “lawful authority” (public or private) to remedy the problem. While the response to unlawful conduct could include prosecution for an “offence”, it could also include steps short of prosecution through action by an employer or other private authority who has the lawful power to put a stop to the wrongful conduct. The legislature wanted a workplace free of unlawful activity. It did not specify prosecution as the only or even the preferred method of bringing about that result. Taking this case as an example, Joseph Hunt, the General President of the International Union of Iron Workers was not a public official but he had lawful authority, through mobilization of the powers of the international union, to bring to an end the ongoing misappropriations of members’ money at Local 771. There is nothing in the “grammatical and ordinary meaning” of s. 74 to cast doubt on this broader interpretation of “lawful authority”.

(2) The Scheme of the Act

20

*The Labour Standards Act* is essentially employee protection legislation. The whistleblower measure was expanded in 1994 together with other provisions collectively justified by the Labour Minister to the Legislative Assembly as follows:

The primary purpose of this Bill is to rectify some real injustices — injustices which most fair-minded people

(1) Sens ordinaire et grammatical

La juge Gerwing a conclu que seule une personne [TRADUCTION] « en mesure d’agir à l’égard de l’allégation en tant qu’infraction » (par. 21) peut constituer une « autorité légalement compétente ». À son avis, la présence du mot « infraction » à l’art. 74 colore le sens des mots « autorité légalement compétente », mais il me semble que ce mot ne fait que circonscrire le genre d’« activité » que le législateur souhaite mettre au jour. L’intention du législateur est que de telles « activité[s] » soient signalées à une personne (publique ou privée) « légalement compétente » pour apporter une solution au problème. Bien que la réponse à une conduite illicite puisse aller jusqu’à l’engagement de poursuites, elle peut également comporter la prise de mesures moins rigoureuses par l’employeur ou par une autre autorité privée légalement habilitée à faire cesser la conduite fautive. L’intention du législateur est de faire en sorte que le milieu de travail soit exempt d’activités illicites. Il n’a pas précisé que les poursuites constituaient la seule façon ni même la façon privilégiée de parvenir à ce résultat. En l’espèce, par exemple, le président général de l’Association internationale des travailleurs en fer, Joseph Hunt, n’était pas un fonctionnaire de l’État, mais il possédait, grâce aux pouvoirs dévolus au syndicat international, le pouvoir légal de faire cesser le détournement des fonds des membres de la Section locale 771. Il n’y a rien dans le sens « ordinaire et grammatical » de l’art. 74 qui vienne mettre en doute cette interprétation élargie du terme « autorité légalement compétente ».

(2) L’économie de la Loi

La loi intitulée *Labour Standards Act* est essentiellement une loi visant à protéger les employés. En 1994, le législateur a élargi la disposition relative à la dénonciation ainsi que d’autres dispositions de la Loi. Ces mesures ont été justifiées en ces termes à l’Assemblée législative par le ministre du Travail :

[TRADUCTION] Le but premier du présent projet de loi est de corriger de réelles injustices — injustices dont la

admit exist and need to be tackled, although they may not agree upon the means we have chosen.

(Saskatchewan, Legislative Assembly, *Debates and Proceedings (Hansard)*, 4th Sess., 22nd Leg., April 22, 1994, at p. 1785)

One of the injustices addressed in *The Labour Standards Act* amendments was the problem of workplace retaliation against employees who blow the whistle on unlawful conduct. The courts in Saskatchewan have called for a “generous” interpretation of the Act. For example, Lane J.A., writing in a somewhat different context for the court in *Kolodziejski v. Auto Electric Service Ltd.* (1999), 177 Sask. R. 197 (C.A.), explained, at para. 18, that:

Labour standards legislation is characterized as “benefits-conferring legislation”. As such, it must be interpreted generously and any doubt arising from difficulties in language must be resolved in favour of the claimant. [Emphasis added.]

The appellant claims the benefit of the protection of the Act. The union respondent would deny it.

### (3) The Object of the Act

Section 74, as stated, seeks to reconcile an employee’s duty of loyalty to his or her employer with the public interest in the suppression of unlawful activity. A long line of decisions in the labour relations field affirms that this balance is best achieved if “loyal” employees are encouraged to resolve the problems internally rather than marching forthwith to the police, i.e. work with internal remedies before going public. Yet the interpretation given s. 74 by the Saskatchewan Court of Appeal denies the “loyal” employee protection: the employee only obtains protection when the complaint is taken outside the employer organization to the police or other public authority. This is the antithesis of good labour relations policy, as noted by J. M. Weiler almost a quarter of a

plupart des gens de bonne foi admettent l’existence et qui, de l’avis de ceux-ci, doivent être corrigées, même si ces gens n’approuvent peut-être pas les moyens que nous avons choisis pour le faire.

(Saskatchewan, Assemblée législative, *Debates and Proceedings (Hansard)*, 4<sup>e</sup> sess., 22<sup>e</sup> lég., 22 avril 1994, p. 1785)

L’une des injustices que les modifications apportées à la *Labour Standards Act* visaient à redresser était le problème des représailles exercées contre les employés dénonçant des conduites illicites. Les tribunaux de la Saskatchewan ont appelé à une interprétation généreuse de la Loi. Par exemple, dans l’arrêt *Kolodziejski c. Auto Electric Service Ltd.* (1999), 177 Sask. R. 197 (C.A.), s’exprimant pour la cour, le juge Lane a donné les explications suivantes au par. 18, mais dans un contexte un peu différent :

[TRADUCTION] Les dispositions législatives régissant les normes du travail constituent des « lois accordant des avantages ». Elles doivent de ce fait recevoir une interprétation généreuse, et tout doute résultant du libellé d’une disposition doit être résolu en faveur du plaignant. [Je souligne.]

L’appelante réclame la protection de la Loi. Le syndicat intimé prétend pour sa part qu’elle n’y a pas droit.

### (3) L’objet de la Loi

L’article 74, comme il a été indiqué plus tôt, cherche à concilier le devoir de loyauté de l’employé envers son employeur et l’intérêt du public dans la suppression des activités illicites. Selon une jurisprudence constante et de longue date en matière de relations du travail, on réalise mieux l’équilibre entre ces deux objectifs en encourageant les employés « loyaux » à résoudre les problèmes à l’interne plutôt qu’à s’adresser immédiatement à la police, c’est-à-dire en faisant appel aux mesures internes avant de recourir aux mécanismes publics. Pourtant, l’interprétation que la Cour d’appel de la Saskatchewan a faite de l’art. 74 prive de protection l’employé « loyal » : un tel employé n’est protégé que lorsqu’il adresse sa plainte non pas à l’employeur, mais à la police ou à une autre

21

22

23

century ago in his arbitral award in *Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees' Union* (1981), 3 L.A.C. (3d) 140, at p. 163:

The duty of fidelity does not mean that the Daniel Ellsbergs and Karen Silkwoods of the world must remain silent when they discover wrongdoing occurring at their place of employment. Neither the public nor the employer's long-term best interests are served if these employees, from fear of losing their jobs, are so intimidated that they do not bring information about wrongdoing at their place of employment to the attention of those who can correct such wrongdoing. However, the duty of fidelity does require the employee to exhaust internal "whistle-blowing" mechanisms before "going public". These internal mechanisms are designed to ensure that the employer's reputation is not damaged by unwarranted attacks based on inaccurate information. Internal investigation provides a sound method of applying the expertise and experience of many individuals to all problems that may only concern one employee. [Emphasis added.]

24

This so-called "up the ladder" approach has also been favoured by courts and other labour arbitrators. In *Haydon v. Canada*, [2001] 2 F.C. 82 (T.D.), Tremblay-Lamer J. stated, at para. 120:

The applicants endeavoured on several occasions to have their concerns addressed internally without success. As a general rule, public criticism will be justified where reasonable attempts to resolve the matter internally are unsuccessful. [Emphasis added.]

See also *Read v. Canada (Attorney General)* (2005), 30 Admin. L.R. (4th) 218, 2005 FC 798, per Harrington J., at para. 123; *Re Simon Fraser University and Association of University and College Employees, Local 2* (1985), 18 L.A.C. (3d) 361 (R. B. Bird); *Forge and Treasury Board (Immigration Appeal Board)*, [1986] C.P.S.S.R.B. No. 310 (QL) (M. Bendel); *Re Treasury Board (Employment & Immigration) and Quigley* (1987), 31 L.A.C. (3d) 156 (J. M. Cantin), and *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Health Care Corp. of St. John's*, [2001] Nfld. L.A.A. No. 1 (QL)

autorité publique. C'est l'antithèse d'une saine politique générale de relations du travail, comme l'a signalé J. M. Weiler, il y a près d'un quart de siècle, dans la sentence arbitrale *Re Ministry of Attorney-General, Corrections Branch and British Columbia Government Employees' Union* (1981), 3 L.A.C. (3d) 140, p. 163 :

[TRADUCTION] L'obligation de loyauté n'oblige pas les Daniel Ellsberg et Karen Silkwood de ce monde à garder le silence sur les contraventions qu'ils constatent dans leur milieu de travail. Ce n'est ni dans l'intérêt du public ni dans l'intérêt à long terme de l'employeur que, par crainte de perdre leur emploi, ces employés soient intimidés au point de ne pas porter un acte fautif à l'attention des personnes susceptibles d'y remédier. Toutefois, l'obligation de loyauté impose à l'employé d'épuiser les mécanismes internes avant de se prévaloir des « mécanismes publics ». De tels mécanismes internes visent à faire en sorte que la réputation de l'employeur ne soit pas entachée par des accusations injustifiées, s'appuyant sur des renseignements inexacts. L'enquête interne offre un moyen approprié de faire appel à l'expérience et aux connaissances de plusieurs personnes pour régler tout problème qui pourrait ne viser qu'un seul employé. [Je souligne.]

Des tribunaux et d'autres arbitres du travail ont également favorisé cette méthode, dite de la « filière hiérarchique ». Dans *Haydon c. Canada*, [2001] 2 C.F. 82 (1<sup>re</sup> inst.), la juge Tremblay-Lamer s'est exprimée ainsi au par. 120 :

Les demandeurs ont tenté à plusieurs occasions d'obtenir qu'on examine leurs préoccupations à l'interne, sans succès. En règle générale, la critique publique sera justifiée lorsque des tentatives raisonnables de régler la question à l'interne n'ont pas été couronnées de succès. [Je souligne.]

Voir également *Read c. Canada (Procureur général)*, [2005] A.C.F. n° 990 (QL), 2005 CF 798, le juge Harrington, par. 123; *Re Simon Fraser University and Association of University and College Employees, Local 2* (1985), 18 L.A.C. (3d) 361 (R. B. Bird); *Forge and Treasury Board (Immigration Appeal Board)*, [1986] C.P.S.S.R.B. No. 310 (QL) (M. Bendel); *Re Treasury Board (Employment & Immigration) and Quigley* (1987), 31 L.A.C. (3d) 156 (J. M. Cantin); et *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Health Care Corp. of St. John's*, [2001] Nfld. L.A.A. No. 1 (QL)

(P. Kelsey), at paras. 292-94, 298-99 and 312. Many of these cases arose in relation to public sector employees where the public interest in “whistle-blowing” may be more obvious, but the need in the private sector to strike a proper balance is the same.

#### (4) The Public Policy Debate

Saskatchewan is not alone in its desire to protect legitimate whistleblowers. Amongst other more or less contemporaneous initiatives was the report to the federal government by the former Chief Justice of Ontario, Charles L. Dubin, who wrote in contemplation of amendments to the *Competition Act*, R.S.C. 1985, c. C-34, that he too supported an “up the ladder” approach:

[T]he decisions of arbitral panels hearing grievances from whistleblowing employees suggest that the employee’s duty of fidelity is a strong one, and is generally breached when an employee criticizes his or her employer publicly or discloses information that damages the employer’s interests. An employee may be justified in going public to expose wrongdoing or illegal acts by the employer. But in order to successfully rely on that justification, the employee must first try to resolve the matter internally. Although these same principles would probably apply to common law actions for wrongful dismissal brought by non-unionised employees, there do not appear to be any reported judgments that deal with this issue. [Emphasis added.]

(C. L. Dubin and J. Terry, *Whistleblowing Study* (1997), at p. 20)

Failure to “try to resolve the matter internally” is condemned by courts, labour arbitrators and other commentators as *prima facie* disloyal and inappropriate conduct. It would be anomalous to interpret s. 74 as requiring recourse to outside agencies as a condition precedent to protection.

The correctness of the broader approach is confirmed by the experience in many other

(P. Kelsey), par. 292-294, 298-299 et 312. Beaucoup de ces affaires mettaient en cause des employés du secteur public, où la dénonciation présente peut-être un intérêt public plus évident. Cependant, la nécessité d’établir un juste équilibre est néanmoins la même dans le secteur privé.

#### (4) Le débat sur les questions de principe

La Saskatchewan n’est pas seule à vouloir protéger les dénonciateurs qui agissent légitimement. Au nombre des initiatives plus ou moins contemporaines sur la question, mentionnons le rapport sur l’opportunité de modifier la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34, présenté au gouvernement fédéral par l’ancien juge en chef de l’Ontario, Charles L. Dubin, dans lequel ce dernier se prononçait lui aussi en faveur de la méthode de la « filière hiérarchique » :

[I]l ressort des décisions arbitrales rendues relativement à des griefs présentés par des employés dénonciateurs que l’obligation de loyauté envers l’employeur est une obligation substantielle et qu’elle n’est généralement pas respectée lorsque l’employé critique son employeur publiquement ou communique des renseignements qui portent atteinte aux intérêts de l’employeur. Un employé peut être justifié de dénoncer publiquement l’acte fautif ou illégal de son employeur. Or, pour qu’il soit fondé de le faire, l’employé doit d’abord tenter d’obtenir un redressement à l’interne. Le même principe s’appliquerait probablement dans le cadre d’une action pour congédiement injustifié intentée sur le fondement de la common law par un employé non syndiqué, mais il semble n’y avoir aucun jugement publié sur le sujet. [Je souligne.]

(C. L. Dubin et J. Terry, *Étude relative à la dénonciation* (1997), p. 22)

L’absence de tentative d’« obtenir un redressement à l’interne » est condamnée par des tribunaux, des arbitres du travail et d’autres commentateurs, qui la considèrent comme une conduite à première vue déloyale et répréhensible. Il serait paradoxal de considérer que le recours à des organismes externes constitue une condition préalable à la protection prévue à l’art. 74.

L’expérience acquise dans d’autres ressorts confirme la justesse de l’interprétation élargie. En

jurisdictions. In Britain, for example, whistleblower protection contained in the *Employment Rights Act 1996* (U.K.), 1996, c. 18, requires (except in special circumstances) that an employee first make a good faith disclosure internally, either to his employer (s. 43C(1)(a)) or to another “internal” person when the worker reasonably believes that the relevant failure relates to the conduct of that person or that that person has legal responsibility over the matter. In New Zealand, the *Protected Disclosures Act 2000* (N.Z.), 2000, No. 7, which covers both the public and private sectors, requires whistleblowers to report through internal channels (with a few minor exceptions) before blowing the whistle publicly (s. 7). In Europe, the so-called Whistleblowers’ Charter, 1999 is administered by the Anti-Fraud Office of the European Commission and creates procedures that require employees to exercise all internal avenues for reporting misconduct before they can blow the whistle to an outside authority. (See art. 2 of Commission Decision dated April 28, 1999 (1999/352/EC, ECSC, Euratom), [1999] O.J. L. 136/20, and related Council Decision dated May 25, 1999 (1999/394/EC, Euratom), [1999] O.J. L. 149/36; and arts. 22a and 22b of the Staff Regulations of officials of the European Communities, [1968] O.J. L. 56/1 (amended by Council Regulation (EC, Euratom) No. 723/2004 dated March 22, 2004, [2004] O.J. L. 124/1.) There is nothing in s. 74 or surrounding context to suggest that the Saskatchewan legislature in 1994 intended to expose “loyal” employees to employer retaliation without a remedy.

#### (5) Avoidance of Anomalous Results

27

The argument that an employer can dismiss without fear of prosecution an employee for bringing serious wrongdoing to its attention internally, but cannot do so as soon as the employee goes to outside authorities, invites rejection on the basis of irrationality, as described in R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 246:

A variation on irrational distinction occurs when an interpretation leads to an outcome in which persons deserving of better treatment receive worse treatment or vice versa.

Grande-Bretagne, par exemple, pour se prévaloir de la protection prévue par l'*Employment Rights Act 1996* (R.-U.), 1996, ch. 18, les employés dénonciateurs doivent (sauf circonstances particulières) tenter de bonne foi de se faire entendre à l'interne, soit de l'employeur (al. 43C(1)a), soit d'une autre personne, s'ils croient raisonnablement que le problème se rapporte à la conduite de cette personne ou qu'elle est légalement responsable de la question. En Nouvelle-Zélande, la *Protected Disclosures Act 2000* (N.-Z.), 2000, No. 7, qui s'applique à la fois au secteur privé et au secteur public, exige (à quelques exceptions près) que les dénonciateurs suivent les voies internes avant de faire une dénonciation publique (art. 7). En Europe, le document connu sous le nom de « Charte de 1999 du signalement des dysfonctionnements », qui est appliqué par l'Office européen de lutte anti-fraude de la Commission européenne, établit une procédure obligeant les employés à recourir d'abord aux voies internes pour signaler des actions fautives. (Voir l'art. 2 de la décision de la Commission du 28 avril 1999 (1999/352/CE, CECA, Euratom), [1999] J.O. L. 136/20, et la décision connexe du Conseil datée du 25 mai 1999 (1999/394/CE, Euratom), [1999] J.O. L. 149/36; et les art. 22 bis et 22 ter du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, [1968] J.O. L. 56/1 (modifié par le Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil daté du 22 mars 2004, [2004] J.O. L. 124/1.) Rien dans l'art. 74 ou dans son contexte n'indique qu'en 1994 le législateur de la Saskatchewan entendait laisser sans recours les employés « loyaux » qui s'exposent à des représailles de leur employeur.

#### (5) Prévention des résultats absurdes

L'argument voulant qu'un employeur puisse congédier sans crainte de poursuite l'employé qui lui signale une faute grave par voie interne, mais qu'il ne puisse le faire si l'employé s'adresse à des autorités externes, doit être rejeté pour cause d'irrationalité, conformément au principe formulé dans R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 246 :

[TRADUCTION] L'interprétation qui conduit à infliger un traitement pire à qui en mérite un meilleur et vice versa constitue un autre type de distinction irrationnelle.



See also P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at pp. 451-52. In *R. v. Wust*, [2000] 1 S.C.R. 455, 2000 SCC 18, our Court declined to accept the interpretation of a sentencing provision which “would reward the worst offender and penalize the least offender” (para. 42). A comparable anomaly would arise here if a narrow view of “lawful authority” were adopted.

#### (6) Legislative History

Part of Driedger’s “entire context” is legislative history. The majority opinion of Gerwing J.A. was in part predicated on her view that s. 74 was intended merely as an incremental advance on an earlier immunity clause contained in s. 64 (later renumbered s. 74), which itself was limited to cooperation with public authorities:

**64.** No employer shall discharge or threaten to discharge or in any manner discriminate against an employee because the employee has testified or is about to testify in an investigation or proceeding held or to be held pursuant to the provisions of this Act, or an employee who makes a complaint or furnishes information to the minister or his agent under this Act.

(*The Labour Standards Act*, 1969, S.S. 1969, c. 24)

On this basis Gerwing J.A. concluded:

The current s. 74 broadened the protection to other statutes, but nothing in its wording or in the legislative history suggests that the term “lawful authority” should be extended to someone not in a position to deal with the allegation *qua* offence. [para. 21]

There are, of course, legislative provisions in other jurisdictions that adopt this narrower approach. Section 425.1 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, for example, gives protection

Voir aussi P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 567-569. Dans *R. c. Wust*, [2000] 1 R.C.S. 455, 2000 CSC 18, notre Cour a, dans le cas d’une disposition en matière de détermination de peine, refusé d’entériner une interprétation qui « aurait pour effet de profiter aux délinquants les plus dangereux et de pénaliser les délinquants les moins dangereux » (par. 42). En l’espèce, l’adoption d’une interprétation étroite des mots « autorité légalement compétente » conduirait à un illogisme similaire.

#### (6) Historique législatif

Le « contexte global » mentionné par Driedger comprend l’historique législatif. L’opinion majoritaire de la Cour d’appel, rédigée par la juge Gerwing, reposait en partie sur la perception qu’elle avait de l’art. 74, savoir qu’il ne faisait qu’ajouter à une clause antérieure d’immunité prévue à l’art. 64 (devenu plus tard l’art. 74), laquelle était limitée à la collaboration avec les autorités publiques :

[TRADUCTION]

**64.** Il est interdit à un employeur de congédier un employé, de menacer de le congédier ou de prendre toute mesure discriminatoire à son endroit parce que l’employé a témoigné ou est sur le point de témoigner au cours d’une enquête ou d’une instance tenue ou devant se tenir en application de la présente loi ou parce que l’employé a déposé une plainte devant le ministre ou son représentant ou leur a fourni des renseignements sous le régime de la présente loi.

(*The Labour Standards Act*, 1969, S.S. 1969, ch. 24)

Se fondant sur cette disposition, la juge Gerwing a tiré la conclusion suivante :

[TRADUCTION] L’actuel art. 74 a étendu la protection à d’autres lois, mais rien dans son libellé ou dans l’historique législatif n’indique que la portée de l’expression « autorité légalement compétente » devrait être élargie à des personnes qui ne sont pas en mesure d’agir à l’égard de l’allégation en tant qu’infraction. [par. 21]

Certes, cette conception étroite se retrouve dans d’autres dispositions législatives. Par exemple, l’art. 425.1 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, protège les employés qui font une dénonciation à

to employees who blow the whistle to “a person whose duties include the enforcement of federal or provincial law”. It will be noted, however, that the wording of the *Criminal Code* is a good deal more explicit in its restricted scope. The effect of the majority decision in the Saskatchewan Court of Appeal, with respect, is to read into s. 74 the more restrictive language of the *Criminal Code* without textual or contextual justification.

une « personne dont les attributions comportent le contrôle d’application d’une loi fédérale ou provinciale ». Signalons toutefois que le texte de cet article fait ressortir beaucoup plus explicitement la portée restreinte de la disposition. Avec égards pour l’opinion contraire, la décision de la majorité en Cour d’appel de la Saskatchewan a pour effet d’introduire dans l’art. 74 la formulation plus restrictive du *Code criminel*, sans justification textuelle ou contextuelle.

30 The aim of predecessor sections to s. 74 was to encourage employee cooperation with government officials in labour matters, and was typical of the protection that is found in most Canadian labour codes; see, e.g., *Employment Standards Act*, R.S.B.C. 1996, c. 113, s. 83; *Employment Standards Code*, R.S.A. 2000, c. E-9, s. 125; *The Employment Standards Code*, S.M. 1998, c. 29, s. 133; *Employment Standards Act*, 2000, S.O. 2000, c. 41, s. 74; *An Act respecting labour standards*, R.S.Q., c. N-1.1, s. 122; *Employment Standards Act*, S.N.B. 1982, c. E-7.2, s. 28; *Employment Standards Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-6.2, s. 35; *Labour Standards Code*, R.S.N.S. 1989, c. 246, s. 30; *Labour Standards Act*, R.S.N.L. 1990, c. L-2, s. 78; *Labour Standards Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-1, s. 67.1; *Labour Standards Act (Nunavut)*, R.S.N.W.T. 1988, c. L-1, s. 67.1; *Employment Standards Act*, R.S.Y. 2002, c. 72, s. 108.

Les dispositions qui ont précédé l’art. 74 avaient pour but d’encourager les employés à collaborer avec les fonctionnaires en matière de relations du travail et correspondaient à la protection offerte dans la plupart des codes canadiens du travail : voir, par exemple, *Employment Standards Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 113, art. 83; *Employment Standards Code*, R.S.A. 2000, ch. E-9, art. 125; *Code des normes d’emploi*, L.M. 1998, ch. 29, art. 133; *Loi de 2000 sur les normes d’emploi*, L.O. 2000, ch. 41, art. 74; *Loi sur les normes du travail*, L.R.Q., ch. N-1.1, art. 122; *Loi sur les normes d’emploi*, L.N.-B. 1982, ch. E-7.2, art. 28; *Employment Standards Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-6.2, art. 35; *Labour Standards Code*, R.S.N.S. 1989, ch. 246, art. 30; *Labour Standards Act*, R.S.N.L. 1990, ch. L-2, art. 78; *Loi sur les normes du travail*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-1, art. 67.1; *Loi sur les normes du travail (Nunavut)*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. L-1, art. 67.1; *Loi sur les normes d’emploi*, L.R.Y. 2002, ch. 72, art. 108.

31 In recent years, however, legislative horizons have expanded. Section 74 is not on its face directed to cooperation between employees and government officials. Having regard to the consideration already mentioned it seems to me that s. 74 should be seen as part of a broader legislative reform rather than the narrower incremental step favoured by the Saskatchewan Court of Appeal.

Au cours des dernières années, toutefois, l’horizon législatif s’est élargi. L’article 74 ne paraît pas à première vue viser la collaboration entre employés et fonctionnaires. Compte tenu des observations déjà énoncées, il me semble qu’il faut voir l’art. 74 comme une composante d’une réforme législative plus large et non comme l’ajout limité auquel a conclu la Cour d’appel de la Saskatchewan.

#### (7) Penal Provision

#### (7) Disposition pénale

32 The respondent says that s. 74 is a penal provision and that it must therefore be read restrictively. Gerwing J.A., at para. 25 of her judgment, concluded that “the interpretation of a penal

Le syndicat intimé soutient que l’art. 74 est une disposition pénale et qu’elle doit en conséquence être interprétée restrictivement. Au paragraphe 25 de son jugement, la juge Gerwing a indiqué qu’« il

statute that is ambiguous must be resolved in a manner favourable to the accused person”: *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at paras. 38-39.

In my view, with respect, this approach is of limited value when interpreting a regulatory statute such as *The Labour Standards Act*. If it is concluded in all the relevant circumstances that the legislature intended a broad approach, that is the approach that will be adopted. In *R. v. Hasselwander*, [1993] 2 S.C.R. 398, the Court addressed the interpretation of the definition of “prohibited weapon” in the *Criminal Code*, and noted that while one possible definition would bring the accused’s weapon within the prohibition, the other would not. In resolving this issue, Cory J. adopted an earlier *dictum* of Martin J.A. of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Goulis* (1981), 125 D.L.R. (3d) 137:

... even with penal statutes, the real intention of the legislature must be sought, and the meaning compatible with its goals applied. [p. 413]

Sullivan also stated, at p. 387:

The rule [of strict construction] is difficult to reconcile with federal and provincial Interpretation Acts which provide that all legislation is to be deemed remedial and given a liberal and purposive interpretation. In the clearest possible language, this statutory directive requires doubts and ambiguities in penal legislation to be resolved in a manner that promotes the purpose of the legislation, regardless of the impact on accused persons.

See also Côté, at p. 477.

Reference might also usefully be made to R. N. Graham, *Statutory Interpretation: Theory and Practice* (2001), at pp. 210-15, and to F. A. R. Bennion, *Statutory Interpretation: A Code* (4th ed. 2002), at p. 706:

In accordance with the basic rule of statutory interpretation, a penal enactment will not be given a strict construction if other interpretative factors weigh more heavily in the scales.

faut interpréter une disposition pénale ambiguë de la façon qui favorisera le plus l’accusé » : *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 38-39.

J’estime en toute déférence que cette façon de voir n’est guère utile lorsqu’il s’agit d’interpréter une loi de nature réglementaire comme la *Labour Standards Act*. Si, eu égard à toutes les circonstances pertinentes, la conclusion est que le législateur voulait que son texte de loi reçoive une interprétation large, c’est cette interprétation qui sera retenue. Dans *R. c. Hasselwander*, [1993] 2 R.C.S. 398, la Cour a examiné la définition d’« arme prohibée » énoncée au *Code criminel* et souligné que, bien que suivant l’une des deux interprétations possibles de cette définition l’arme de l’accusé était visée par l’interdiction, l’autre n’avait pas cet effet. Pour trancher la question, le juge Cory a fait sien un *dictum* formulé antérieurement par le juge Martin de la Cour d’appel de l’Ontario dans *R. c. Goulis* (1981), 125 D.L.R. (3d) 137 :

[TRADUCTION] ... même dans le cas des lois pénales, il faut rechercher la véritable intention du législateur et appliquer le sens qui correspond à ses objets. [p. 413]

Sullivan a elle aussi dit ceci, p. 387 :

[TRADUCTION] La règle [de l’interprétation stricte] se concilie difficilement avec la loi fédérale et les lois provinciales sur l’interprétation, lesquelles portent que toute loi est censée apporter une solution de droit et doit recevoir une interprétation large et téléologique. Cette prescription du législateur énonce on ne peut plus clairement que les doutes et les ambiguïtés que peuvent receler les lois pénales doivent être tranchés d’une façon qui favorise l’objet qu’elles poursuivent, quels qu’en soient les effets sur les accusés.

Voir aussi Côté, p. 600.

On consultera également avec intérêt l’ouvrage de R. N. Graham, *Statutory Interpretation: Theory and Practice* (2001), p. 210-215, et celui de F. A. R. Bennion, *Statutory Interpretation: A Code* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 706 :

[TRADUCTION] Conformément aux règles fondamentales d’interprétation, un texte de loi pénal ne sera pas interprété de façon stricte si d’autres facteurs d’interprétation pèsent plus lourd dans la balance.

35 I conclude that in the circumstances of this case “other interpretative factors” outweigh the principle of strict construction of penal statutes relied upon by the respondent.

B. *Conclusion With Respect to the Scope of Employee Protection Afforded by Section 74*

36 The interpretation of s. 74 adopted by the majority of the Saskatchewan Court of Appeal would discourage the internal resolution of alleged misconduct by withholding whistleblower protection unless and until the employee goes “outside” to the enforcement authorities of the state. For the reasons given, I believe its interpretation of “lawful authority” is too narrow. Section 74 protection should be extended to employees who first blow the whistle to the boss or other persons *inside* the employer organization who have the “lawful authority” to deal with the problem. If the problem is not resolved internally, then employees can go “outside” to the police or another enforcement agency, but in order to obtain the protection of s. 74, it is not *necessary* that they do so.

37 I should add that there may well be circumstances where an employee is fully justified in not seeking an internal remedy but in going directly to the police, as where (for example) it is feared that the employer may destroy evidence. Whether or not an employee is justified in bypassing internal remedies will depend on the circumstances. My point is simply that a suitable “lawful authority” may be found *inside* as well as *outside* the employer organization, and if an employee chooses to go the inside route and suffers retaliation, the protection of s. 74 is still available.

38 For the foregoing reasons, I conclude that the expression “lawful authority” in s. 74 includes not only the police or other agents of the state having

En l’espèce, je suis d’avis que « d’autres facteurs d’interprétation » l’emportent sur le principe de l’interprétation stricte des lois pénales invoqué par l’intimée.

B. *Conclusion sur la portée de la protection offerte aux employés par l’art. 74*

L’interprétation de l’art. 74 retenue par les juges majoritaires de la Cour d’appel de la Saskatchewan décourage le traitement à l’interne d’allégations d’inconduite du fait qu’elle n’accorde la protection contre les représailles qu’aux employés qui s’adressent à « l’externe », c’est-à-dire aux autorités de l’État chargées du contrôle d’application des lois. Pour les motifs que j’ai exposés, je crois qu’une telle interprétation des mots « autorité légalement compétente » est trop étroite. La protection prévue à l’art. 74 doit bénéficier aux employés qui commencent par dénoncer les inconduites au patron ou à d’autres personnes constituant, à *l’intérieur* de l’organisation de l’employeur, une « autorité légalement compétente » pour résoudre le problème. Si aucune solution n’est apportée à l’interne, les employés peuvent alors s’adresser « à l’externe », c’est-à-dire à la police ou à un autre organisme d’application de la loi, mais il n’est pas *nécessaire* qu’ils le fassent pour jouir de la protection prévue à l’art. 74.

J’ajouterais qu’il pourrait fort bien se présenter des circonstances où un employé serait pleinement justifié de ne pas rechercher de solution à l’interne et de s’adresser directement à la police, par exemple lorsqu’il y a danger que l’employeur détruise des preuves. Ce sont les circonstances qui détermineront si un employé était justifié de ne pas utiliser les mécanismes internes. Je veux simplement dire que l’« autorité légalement compétente » peut se trouver à *l’intérieur* de l’organisation de l’employeur aussi bien qu’à *l’extérieur* de celle-ci, et que si l’employé opte pour la voie interne et subit des représailles, il peut quand même se prévaloir de la protection prévue à l’art. 74.

Pour ces motifs, je conclus que les mots « autorité légalement compétente » de l’art. 74 désignent non seulement la police ou d’autres agents de l’État

authority to deal with the activity complained of “as an offence” but also individuals within the employer organization who exercise lawful authority over the employee(s) complained about, or over the activity that is or is likely to result in the offence.

### C. *Subsequent Amendments to Section 74*

My colleague Deschamps J. notes that about a year after the decision of the Court of Appeal in this case, the Saskatchewan legislature amended s. 74 to provide expressly that “lawful authority” includes “up the ladder” supervisors:

74 . . .

(3) In this section, “**lawful authority**” means:

- (a) any police or law enforcement agency with respect to an offence within its power to investigate;
- (b) any person whose duties include the enforcement of federal or provincial law with respect to an offence within his or her power to investigate; or
- (c) any person directly or indirectly responsible for supervising the employee.

(*The Labour Standards Amendment Act, 2005*, S.S. 2005, c. 16, s. 8)

From this my colleague concludes that we should infer that the legislature intended to *expand* the meaning of “lawful authority” to include supervisors. I do not agree. Section 36 of *The Interpretation Act, 1995* of Saskatchewan provides that such an inference is not permissible. Section 36 says:

**36(1)** The repeal or the amendment of a provision in an enactment does not imply:

- (a) . . .
- (b) a declaration as to the previous state of the law; or

habilités à agir à l’égard de l’activité visée par la plainte « en tant qu’infraction », mais aussi des personnes qui, au sein de l’organisation de l’employeur, sont légalement habilitées à exercer un pouvoir sur les employés concernés par la plainte ou sur l’activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction à la loi.

### C. *Modifications subséquentes apportées à l’art. 74*

Ma collègue la juge Deschamps fait observer que, un an environ après l’arrêt de la Cour d’appel en l’espèce le législateur de la Saskatchewan a modifié l’art. 74 afin de préciser expressément que les mots « autorité légalement compétente » incluent les supérieurs « hiérarchiques » :

[TRADUCTION]

74 . . .

(3) Au présent article, « **autorité légalement compétente** » s’entend :

- a) de tout service de police ou organisme d’application de la loi, relativement à une infraction relevant de son pouvoir d’enquête,
- b) de toute personne dont les attributions comprennent le contrôle d’application de lois fédérales ou provinciales, relativement à une infraction relevant de son pouvoir d’enquête,
- c) de toute personne directement ou indirectement chargée de la supervision de l’employé.

(*The Labour Standards Amendment Act, 2005*, S.S. 2005, ch. 16, art. 8)

Ma collègue en déduit que nous devrions conclure que le législateur a voulu *élargir* le sens d’« autorité légalement compétente » pour inclure les supérieurs. Je ne suis pas de cet avis. L’article 36 de la *Loi d’interprétation de 1995* de la Saskatchewan interdit une telle inférence. Il dispose :

**36(1)** L’abrogation ou la modification d’une disposition d’un texte n’implique pas :

- a) . . .
- b) une déclaration sur l’état antérieur du droit;



(c) a declaration that the law pursuant to the enactment prior to the repeal or amendment was different from the law as it is pursuant to the enactment as amended.

(2) The re-enactment, revision, consolidation or amendment of a provision in an enactment does not imply an adoption of any judicial or other interpretation of the language used in the provision or of similar language.

c) une déclaration portant que les règles de droit antérieures à l'abrogation ou à la modification étaient différentes de celles du texte dans sa version modifiée.

(2) La nouvelle édicition, la révision, la refonte ou la modification d'une disposition d'un texte n'a pas valeur de confirmation de l'interprétation donnée, par décision judiciaire ou autrement, des termes du texte ou de termes analogues.

41

Equally consistent with the legislative amendment to s. 74 is the explanation (which I think is more likely) that the Saskatchewan legislature did not agree with the way in which the Saskatchewan Court of Appeal in this case had interpreted its handiwork. In any event such speculation either way is foreclosed by s. 36 of *The Interpretation Act*, 1995.

La modification apportée à l'art. 74 s'explique tout aussi bien (et plus vraisemblablement à mon avis) par l'intention du législateur de la Saskatchewan de signifier son désaccord avec la façon dont la Cour d'appel de cette province avait en l'espèce interprété le fruit de son labeur. Quoi qu'il en soit, toute conjecture dans un sens ou dans l'autre est interdite par l'art. 36 de la *Loi d'interprétation de 1995*.

#### D. Application to the Facts of This Case

#### D. Application en l'espèce

42

The appellant certainly pursued an "up the ladder" reporting approach. Prior to her termination, she had progressively disclosed Royer's and Gumulcak's alleged misappropriation of union funds (1) to Royer himself, as her supervisor; (2) to a trustee of Local 771 who along with two other trustees were responsible to the membership for the finances; (3) to the union's auditor who could have flagged the problem in his audit; (4) to the investigator, Fred Marr appointed by the General President of the International Union of Iron Workers; (5) to the General President of the International Union of Iron Workers; and only when none of these people could be stirred to action, (6) to the police. In reaching my conclusions, I do not wish to be taken as suggesting that Merk's complaint to the union trustee of Local 771 or its auditor were not to a "person in authority". The appeal was argued by both sides on the basis of Merk's complaints to the International Union of Iron Workers representatives. As no argument was addressed to the status of the local people, and no provision of the local constitution was put forward to support that view, I say no more about potential s. 74 protection in that regard.

L'appelante a certainement opté pour le signalement à la « filière hiérarchique ». Avant d'être congédiée, elle avait progressivement signalé le problème du présumé détournement de fonds du syndicat par MM. Royer et Gumulcak (1) à M. Royer lui-même, qui était son supérieur; (2) aux fiduciaires de la Section locale 771 chargés de rendre compte aux membres des finances du syndicat; (3) au vérificateur du syndicat, qui aurait pu signaler le problème dans sa vérification; (4) à M. Fred Marr, l'enquêteur nommé par le président général de l'Association internationale des travailleurs en fer; (5) au président général de l'Association internationale des travailleurs en fer; et, en dernier ressort, devant l'inaction de ces personnes, (6) à la police. J'aimerais souligner qu'il ne faut pas en conclure que M<sup>me</sup> Merk n'a pas adressé sa plainte à une « personne en position d'autorité » lorsqu'elle a parlé aux fiduciaires de la Section locale 771 ou au vérificateur. Les deux parties ont fondé leur argumentation sur la plainte de l'appelante aux représentants de l'Association internationale des travailleurs en fer. Comme aucun argument n'a porté sur le statut des représentants locaux et qu'aucune disposition des règlements internes de la Section locale n'a été invoqué à l'appui de cette thèse, je ne m'attarderai pas davantage sur la protection que pourrait accorder l'art. 74 à cet égard.

There is some suggestion in the union's argument that Merk's allegations were made irresponsibly or in bad faith, leading the employer (the union) to conclude that she was unsuitable for the job. In effect, the union says the cause of dismissal was not retaliation for whistleblowing, but because of its conclusion about Merk's unsuitability illustrated by her irresponsible allegations. This argument, too, collapses in the face of findings of fact by the trial judge, who stated:

Until the date of her termination, Ms. Merk had justification for being concerned that the payments were improper and it was reasonable for her to believe that some of Royer's expenditures were a fraud on the union. In my view, that is sufficient to meet the threshold in section 74. It would be unreasonable to require that she have evidence that establishes, beyond a reasonable doubt that an offence has occurred. [para. 16]

Who then, on the facts of this case, is a person with "lawful authority"? The trial judge answered that question too. Had she been persuaded as a matter of law that "lawful authority" included authorities internal to a union or corporation, she would have convicted. To repeat her finding, at para. 19 of her judgment:

If I am wrong and the General President of the union is a lawful authority, given his ability to remove any officer from his or her position, Merk's complaint to Marr, the President's investigator, would meet the test. I am convinced that Merk providing information to Marr is the reason she was dismissed.

The reason the trial judge put her focus on Merk's communication to "the President's investigator", rather than on her October 19, 2001 letter to the General President himself, is that the executive of Local 771 authorized the firing of Merk on September 21, 2001, almost a month prior to the date of her letter to General President Hunt of October 19, 2001. The union says the letter to Hunt is irrelevant.

Dans l'argumentation du syndicat, on donne à entendre que M<sup>me</sup> Merk a agi de façon irresponsable ou de mauvaise foi en formulant ses allégations et que l'employeur (le syndicat) en a conclu qu'elle n'était pas apte à occuper son poste. De fait, le syndicat soutient qu'il n'a pas congédié l'employée en représailles de la dénonciation mais par suite de sa conclusion que M<sup>me</sup> Merk n'avait pas les qualités requises, comme le démontraient ses déclarations irresponsables. Les conclusions de fait de la juge du procès réduisent elles aussi à néant cet argument :

[TRADUCTION] Jusqu'à la date de son congédiement, M<sup>me</sup> Merk était justifiée de douter du caractère régulier des paiements et elle pouvait raisonnablement croire que certaines des dépenses de M. Royer équivalaient à des fraudes à l'égard du syndicat. À mon avis, cela suffit pour satisfaire aux exigences de l'art. 74. Il serait abusif d'exiger qu'elle dispose de preuves établissant hors de tout doute raisonnable qu'une infraction a été commise. [par. 16]

Eu égard aux faits de l'espèce, qui donc constitue une « autorité légalement compétente »? La juge du procès a également répondu à cette question. Si elle avait été convaincue que, juridiquement, les instances internes d'un syndicat ou d'une société constituaient une « autorité légalement compétente », elle aurait inscrit une déclaration de culpabilité. Je reprends ici la conclusion qu'elle a formulée au par. 19 de son jugement :

[TRADUCTION] Si je fais erreur et que, vu sa capacité de révoquer tout dirigeant, le président général du syndicat constitue une autorité légalement compétente, la plainte de M<sup>me</sup> Merk à M. Marr, l'enquêteur désigné par le président, répondrait à cette exigence. Je suis convaincue que c'est parce qu'elle a fourni des renseignements à M. Marr que M<sup>me</sup> Merk a été congédiée.

La raison pour laquelle la juge du procès a mis l'accent sur la divulgation faite à l'« enquêteur désigné par le président », plutôt que sur la lettre du 19 octobre 2001 adressée au président général lui-même, est que l'exécutif de la Section locale 771 avait autorisé le congédiement de M<sup>me</sup> Merk le 21 septembre 2001, soit presque un mois avant sa lettre au président général Hunt le 19 octobre 2001. Le syndicat affirme que cette lettre n'est pas pertinente.

43

44

45

46

The further facts are, however, that such “authorization” was not acted on until November 5, 2001. The letter of dismissal specifically refers to “your 19th of October 2001 correspondence to Joseph Hunt . . . and matters surrounding same”. The “matters surrounding same” obviously included Merk’s agitation about the improper expense claims going back for more than a year to the fall of 2000.

47

Irrespective of the authority given by the union executive to Royer and Gumulcak on September 21, 2001 to fire Merk, she knew nothing about it until November 5, 2001. That was the effective date of her dismissal. In terms of s. 74, the *actus reus* was not complete until November 5, 2001 and at that time the *mens rea* of Gumulcak and Royer was inflamed by Merk’s letter to the General President of October 19, 2001, and they so stated in the letter of dismissal on that date. Accordingly, the *actus reus* and the requisite *mens rea* did not coincide until November 5, 2001 at which time the s. 74 offence was complete. The union having referenced Merk’s October 19, 2001 complaint in its letter of dismissal, it does not now lie in the union’s mouth to argue that her October 19th complaint to President Hunt about alleged financial misconduct did not at least contribute to her dismissal.

## V. Conclusion

48

In summary, based on the trial judge’s findings, Merk was discharged because she reported to a lawful authority (the International Union of Iron Workers) the financial misconduct of Gumulcak and Royer. The alleged misconduct was an “activity that is or is likely to result in an offence” within the meaning of s. 74. The offence was complete on November 5, 2001. On a correct interpretation of “lawful authority”, there should have been a conviction. The appeal should therefore be allowed and a conviction entered. As we are advised that this is a private prosecution, the appellant will have her costs here and in the courts below on a party and party basis. The matter is returned to the trial judge to impose

Il faut toutefois considérer aussi le fait que le syndicat intimé n’a donné suite à cette « autorisation » que le 5 novembre 2001 et qu’il a expressément fait mention, dans la lettre de congédiement, de la « lettre du 19 octobre 2001 à Joseph Hunt [. . .] et [d]es faits s’y rapportant ». Ces « faits s’y rapportant » englobaient manifestement les remous que causait M<sup>me</sup> Merk depuis l’automne 2000, soit depuis plus d’un an, au sujet des demandes de remboursement irrégulières.

Bien que l’autorisation par l’exécutif de congédier M<sup>me</sup> Merk ait été donnée à MM. Royer et Gumulcak le 21 septembre 2001, l’intéressée n’en a rien su avant le 5 novembre 2001, date de prise d’effet du congédiement. Relativement à l’art. 74, l’*actus reus* n’a été complet que le 5 novembre 2001 et, à cette date, la lettre du 19 octobre 2001 envoyée au président général avait certes alimenté la *mens rea* de MM. Gumulcak et Royer, qui l’ont mentionnée dans la lettre de congédiement. Par conséquent, ce n’est que le 5 novembre 2001 que l’*actus reus* et la *mens rea* requise ont coïncidé et que les éléments de l’infraction à l’art. 74 ont été réunis. Comme le syndicat a fait état, dans sa lettre de congédiement, de la plainte transmise par M<sup>me</sup> Merk à M. Hunt le 19 octobre 2001 relativement à de présumées malversations financières, il ne saurait maintenant prétendre que cette plainte n’a pas à tout le moins contribué au congédiement.

## V. Conclusion

En résumé, d’après les conclusions de la juge du procès, M<sup>me</sup> Merk a été congédiée parce qu’elle a signalé à une autorité légalement compétente (l’Association internationale des travailleurs en fer) les malversations financières de MM. Gumulcak et Royer. Cette présumée inconduite était une « activité qui constitu[ait] ou [était] susceptible de constituer une infraction » à la loi au sens de l’art. 74. L’infraction a été complète le 5 novembre 2001. Suivant l’interprétation qu’il convient de donner à l’expression « autorité légalement compétente », une déclaration de culpabilité aurait dû être prononcée. Par conséquent, il y a lieu d’accueillir le pourvoi et d’inscrire une déclaration de culpabilité. Étant donné que, comme on nous l’a dit, il s’agit

sentence and consider the appellant's claim for further and other relief.

The following are the reasons delivered by

DESCHAMPS J. (dissenting) — The issue raised by this case is one of pure statutory interpretation. Rather than determining legislative intent, the majority asks whether employee protection can be best achieved by extending the meaning of s. 74 of *The Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, c. L-1 (as am. S.S. 1994, c. 39, s. 41) to employees who blow the whistle inside an organization, or by withholding protection from them. In effect, the majority reasons that because the purpose of the legislation is remedial, the plain meaning of the provision should be ignored in order to provide the broadest protection possible. This is, in my view, a circular approach which strays far from the principles of statutory interpretation. I would therefore restate the question and ask what the legislature's intention is, rather than identifying the desired protection and asking whether the legislature should have afforded it to employees.

The majority raises an important concern about the peculiar situation created by s. 74. It may indeed appear unsatisfactory that an employee who reports alleged wrongdoing to his or her superiors does not receive the same protection as an employee who reports directly to an outside agency. However, I disagree with the majority's broad interpretation of the expression "lawful authority". Amendments are left to the legislature; it is not for the Court to stretch the rules of statutory interpretation.

"Lawful authority", as used in s. 74, can only be understood to mean a person or entity with the authority to enforce federal and provincial statutes. Extending "lawful authority" to the employer

d'une poursuite privée, l'appelante a droit à ses dépens, taxés entre parties, tant devant notre Cour que devant les juridictions inférieures. L'affaire est renvoyée à la juge du procès pour détermination de la peine et examen de toute demande de réparation différente ou additionnelle présentée par l'appelante.

Version française des motifs rendus par

LA JUGE DESCHAMPS (dissidente) — Le présent pourvoi pose une pure question d'interprétation des lois. Plutôt que de cerner l'intention du législateur, les juges majoritaires se demandent si la meilleure façon de protéger les employés consiste à élargir la portée de l'art. 74 de la *Labour Standards Act*, R.S.S. 1978, ch. L-1 (mod. par S.S. 1994, ch. 39, art. 41) aux employés dénonciateurs effectuant leur démarche au sein de leur organisation, ou à les priver de cette protection. Suivant le raisonnement de la majorité, comme il s'agit d'une disposition réparatrice, il convient de faire abstraction de son sens ordinaire de façon à fournir la protection la plus large possible. À mon avis, il s'agit là d'un raisonnement circulaire, qui s'écarte considérablement des principes d'interprétation législative. Il faudrait donc, selon moi, reformuler la question et se demander quelle est l'intention du législateur plutôt que de définir la protection souhaitable et se demander si le législateur aurait dû l'accorder aux employés.

Les juges majoritaires signalent un problème important à propos de la situation singulière créée par l'art. 74. On peut certes trouver discutable que l'employé qui dénonce à son supérieur une faute présumée ne reçoive pas la même protection que celui qui s'adresse directement à un organisme externe, mais je ne puis pour autant me rallier à l'interprétation large que la majorité donne à l'expression « *lawful authority* ». La modification des lois relève du législateur, et il n'appartient pas à la Cour d'étirer les règles de l'interprétation législative.

Telle qu'elle est employée à l'art. 74, l'expression « *lawful authority* » ([TRADUCTION] « autorité légalement compétente ») ne peut s'entendre que d'une personne ou entité investie du pouvoir de

49

50

51

requires reading in words which do not accord with the plain meaning of the provision and go against this Court's interpretative approach.

# I. What is "Lawful Authority"?

52 The Court has repeatedly held that "there is only one principle or approach" to statutory interpretation, "namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament" (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, as cited in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21; see also *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26).

53 On its face, "lawful authority" refers to a person or entity authorized to exercise public power. This meaning is reinforced in s. 74 by the term's close proximity to "an offence pursuant to an Act or an Act of the Parliament of Canada", which suggests, as Gerwing J.A. of the Court of Appeal noted, that the lawful authority must be capable of "compelling obedience, with respect to the conduct reported as an offence" (para. 20).

54 The majority contends that a narrow reading of "lawful authority" leads to irrational consequences and therefore cannot be supported. It is a well-established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce consequences that are absurd, illogical or incoherent (*Rizzo & Rizzo*, at para. 27). With respect, however, requiring employees to report suspected offences to a public authority cannot be viewed as irrational. The legislature may have been motivated by a number of concerns. For example, persons or entities exercising public power, such as the police, are uniquely situated to enforce the law and to deal with allegations of criminal or quasi-criminal activity. As the Court of Queen's Bench judge observed

faire appliquer des lois fédérales ou provinciales. Pour y assimiler l'employeur, il faut, contrairement à la démarche interprétative de notre Cour, ajouter à la disposition des mots qui ne concordent pas avec son sens ordinaire.

# I. Qu'est-ce qu'une « autorité légalement compétente »?

La Cour a à maintes reprises affirmé qu'en matière d'interprétation des lois [TRADUCTION] « il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87, cité dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; voir également *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26).

À prime abord, l'expression « autorité légalement compétente » s'entend d'une personne ou entité autorisée à exercer un pouvoir public. Le fait qu'elle avoisine, à l'art. 74, les mots [TRADUCTION] « une infraction à une loi de la Législature ou du Parlement du Canada » renforce ce sens. Comme l'a signalé la juge Gerwing de la Cour d'appel, cette proximité indique que l'autorité légalement compétente doit avoir la capacité de [TRADUCTION] « contraindre à l'obéissance — à l'égard de la conduite signalée, en tant qu'infraction » (par. 20).

De l'avis de la majorité de la Cour, l'interprétation étroite d'« autorité légalement compétente » entraîne des conséquences irrationnelles et ne peut de ce fait être retenue. Le principe d'interprétation des lois suivant lequel le législateur n'est pas censé vouloir produire des conséquences absurdes, illogiques ou incohérentes est bien établi (*Rizzo & Rizzo*, par. 27). Avec égards pour l'opinion contraire, toutefois, le fait que les employés soient tenus de signaler aux autorités publiques les infractions dont ils soupçonnent la perpétration ne saurait être considéré comme irrationnel. Un certain nombre de raisons ont pu motiver le législateur à agir ainsi. Par exemple, les personnes ou entités exerçant des pouvoirs publics, telle la police, sont particulièrement



in this case, encouraging employees to report internally could therefore work “against the goal of promoting disclosure to those responsible for enforcing federal and provincial statutes” ((2003), 229 Sask. R. 37, 2003 SKQB 9, at para. 39). Whatever the legislature’s purpose in creating an external reporting requirement, s. 74 falls far short of “irrationality”. Given that there is a rational basis for the requirement of reporting to an entity authorized to exercise public power, the Court must not second-guess the legislature’s decisions about how to formulate effective labour policy.

A plain reading of “lawful authority” is also in line with analogous uses of the term in other federal and provincial statutes. “Lawful authority” appears repeatedly in the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, as well as in multiple provincial statutes as varied as the *Alberta Election Act*, R.S.A. 2000, c. E-1, the *Manitoba Mines and Minerals Act*, S.M. 1991-92, c. 9, and the *Newfoundland and Labrador Highway Traffic Act*, R.S.N.L. 1990, c. H-3. While these statutes do not specifically define “lawful authority” or, where applicable, its equivalent in French as a police officer or public agency, the term is consistently used in relation to an activity which is an offence unless carried out with authority conferred by statutory or common law. As such, an employer cannot be considered a “lawful authority” under s. 74 (see, for example, *Criminal Code*, ss. 40, 279, 294 and 369; *Alberta, Election Act*, s. 161; *British Columbia, Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, c. 69, s. 58; *Manitoba, Mines and Minerals Act*, s. 232(1); *Newfoundland and Labrador, Highway Traffic Act*, s. 109; *Saskatchewan, The Federal-Provincial Agreements Act*, R.S.S. 1978, c. F-13, s. 9).

bien placées pour faire respecter la loi et donner suite aux allégations relatives à des actes criminels ou quasi criminels. Comme l’a signalé le juge de la Cour du Banc de la Reine en l’espèce, encourager les employés à dénoncer à l’interne pourrait donc aller [TRADUCTION] « à l’encontre de l’objectif qui consiste à favoriser la divulgation à ceux qui sont chargés de faire appliquer des lois fédérales ou provinciales » ((2003), 229 Sask. R. 37, 2003 SKQB 9, par. 39). Quel que soit le but que poursuivait le législateur en créant l’obligation de dénonciation à l’externe, l’art. 74 est loin d’être « irrationnel ». Comme l’obligation de signalement à une entité autorisée à exercer des pouvoirs publics repose sur un fondement rationnel, il n’appartient pas à la Cour de remettre en question les décisions du législateur en ce qui concerne la formulation d’une politique du travail efficace.

Le fait de donner aux mots « *lawful authority* » leur sens ordinaire concorde également avec les emplois analogues de cette expression dans d’autres lois fédérales ou provinciales. Ces mots sont utilisés dans maintes dispositions du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, ainsi que dans de nombreuses lois provinciales aussi variées que l’*Election Act* de l’Alberta, R.S.A. 2000, ch. E-1, la *Loi sur les mines et les minéraux* du Manitoba, L.M. 1991-92, ch. 9, et la *Highway Traffic Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, R.S.N.L. 1990, ch. H-3. Bien que, dans ces textes de loi, les mots « *lawful authority* » et, selon le cas, leurs équivalents français ne soient pas expressément définis comme visant les policiers ou un organisme public, ils sont systématiquement utilisés en relation avec une action qui constituerait une infraction si elle n’était accomplie en vertu d’un pouvoir conféré par la loi ou par la common law. En ce sens, un employeur ne saurait être considéré une « autorité légalement compétente » pour l’application de l’art. 74 (voir, par exemple, *Code criminel*, art. 40, 279, 294 et 369; *Alberta, Election Act*, art. 161; *Colombie-Britannique, Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, ch. 69, art. 58; *Manitoba, Loi sur les mines et les minéraux*, par. 232(1); *Terre-Neuve-et-Labrador, Highway Traffic Act*, art. 109; *Saskatchewan, The Federal-Provincial Agreements Act*, R.S.S. 1978, ch. F-13, art. 9).

56

In the small number of statutes where “lawful authority” is given an expanded meaning, the intention to do so is clear from the provision. The Saskatchewan legislature has, for example, extended lawful authority beyond its plain meaning in two provisions. Section 3 of the Saskatchewan *Privacy Act*, R.S.S. 1978, c. P-24, provides that proof of surveillance of an individual without the consent of the individual “or some other person who has the lawful authority to give the consent” is *prima facie* evidence of a violation of privacy. Similarly, s. 28.2(1) of the Saskatchewan *Mental Health Services Act*, S.S. 1984-85-86, c. M-13.1, provides that the director of mental health services may order the return of someone to another province if “an order has been issued by a person with the lawful authority to make that order in that jurisdiction for the person to be given a compulsory psychiatric examination” (see also Newfoundland and Labrador, *Privacy Act*, R.S.N.L. 1990, c. P-22, s. 4; New Brunswick, *Mental Health Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-10, s. 1(1) “nearest relative”). By comparison, s. 74 contains no modifying phrase extending “lawful authority” to encompass those who supervise employees, and must, as a result, rest on the plain meaning of the term.

Dans les lois, peu nombreuses, où le législateur confère un sens plus large aux mots « *lawful authority* », cette intention ressort clairement de la disposition. La législature de la Saskatchewan, notamment, a élargi le sens ordinaire de l’expression dans deux dispositions. L’article 3 de la *Privacy Act* de la Saskatchewan, R.S.S. 1978, ch. P-24, énonce que la preuve que quelqu’un a fait l’objet de surveillance sans son consentement [TRADUCTION] « ou celui d’une autre personne légalement autorisée à donner ce consentement » constitue une preuve *prima facie* d’atteinte à la vie privée. De même, le par. 28.2(1) de la *Mental Health Services Act* de la Saskatchewan, S.S. 1984-85-86, ch. M-13.1, précise que le directeur d’un service de psychiatrie peut ordonner le renvoi d’une personne dans un autre ressort si [TRADUCTION] « une ordonnance intimant que l’intéressé soit soumis à un examen psychiatrique obligatoire a été rendue par une personne légalement compétente dans cet autre ressort pour rendre une telle ordonnance » (voir aussi la *Privacy Act* de Terre-Neuve-et-Labrador, R.S.N.L. 1990, ch. P-22, art. 4, la *Loi sur la santé mentale* du Nouveau-Brunswick, L.R.N.-B. 1973, ch. M-10, par. 1(1) « parent le plus proche »). En comparaison, comme l’art. 74 ne comporte aucun mot ayant pour effet d’élargir le sens de l’expression « *lawful authority* » aux supérieurs hiérarchiques, il faut en conséquence donner à cette expression son sens ordinaire.

57

The object of the Act is obviously remedial and, to this end, s. 74 affords a remedy to complainants who turn to a public authority for assistance. However, simply finding that the purpose of the Act is remedial is not in itself determinative and we must still ask how far the legislature intended to go. The wording of the statute and its context, in my view, do not indicate that the legislature intended to extend protection to an employee who reports a suspected wrongdoing within an organization. Broadening the definition of “lawful authority” and of its equivalent in French to include employers is therefore inconsistent with the plain meaning of the provision and this Court’s approach to statutory interpretation.

Il s’agit manifestement d’une loi réparatrice et, à cette fin, l’art. 74 accorde un recours à ceux qui font appel à une autorité publique. Toutefois, le simple fait de conclure qu’il s’agit d’une loi réparatrice n’est pas en soi déterminant. Il faut en plus se demander jusqu’où le législateur voulait aller. Le texte de la disposition et son contexte n’indiquent pas, à mon avis, que le législateur entendait protéger les employés qui signalent à l’interne un présumé acte répréhensible. L’élargissement de la définition des mots « *lawful authority* » et de leurs équivalents en français pour qu’ils visent aussi les employeurs est par conséquent incompatible avec le sens ordinaire de la disposition en cause et les règles d’interprétation législative appliquées par notre Cour.

58

As a matter of policy, the Saskatchewan legislature has already exercised its legislative

D’ailleurs, la législature de la Saskatchewan a déjà décidé d’exercer son pouvoir de légiférer pour

mandate to strengthen whistleblower protections by amending s. 74. The amended provision (S.S. 2005, c. 16, s. 8), which came into force on May 27, 2005, expressly broadens the definition of “lawful authority”:

**74(1)** No employer shall discharge or threaten to discharge, take any reprisal against or in any manner discriminate against an employee because the employee:

(a) has reported or proposed to report to a lawful authority any activity that is or is likely to result in an offence pursuant to an Act or an Act of the Parliament of Canada; or

(b) has testified or may be called on to testify in an investigation or proceeding pursuant to an Act or an Act of the Parliament of Canada.

(2) Subsection (1) does not apply where the actions of an employee are vexatious.

(3) In this section, “**lawful authority**” means:

(a) any police or law enforcement agency with respect to an offence within its power to investigate;

(b) any person whose duties include the enforcement of federal or provincial law with respect to an offence within his or her power to investigate; or

(c) any person directly or indirectly responsible for supervising the employee.

I do not refer to the amendment, as my colleague Binnie J. suggests, as argument to infer the legislative intent but only to note that by explicitly expanding the definition of lawful authority to include supervisors, the legislature effectively resolved the dilemma highlighted by the majority without distorting the plain meaning of the term.

## II. Application to the Facts of the Case

The trial judge found that the decision to terminate Merk was made by the Executive Board of the

renforcer la protection offerte aux dénonciateurs et elle a modifié l’art. 74. La disposition modifiée (S.S. 2005, ch. 16, art. 8), qui est entrée en vigueur le 27 mai 2005, élargit expressément la définition d’« autorité légalement compétente » :

[TRANSLATION]

**74(1)** Il est interdit à un employeur de congédier un employé, de menacer de le congédier ou de prendre toute mesure discriminatoire à son endroit, pour l’un ou l’autre des motifs suivants :

a) l’employé a signalé ou projeté de signaler à une autorité légalement compétente une activité qui constitue ou est susceptible de constituer une infraction à une loi de la Législature ou du Parlement du Canada,

b) l’employé a témoigné ou peut être appelé à témoigner au cours d’une enquête ou d’une instance fondée sur une loi de la Législature ou du Parlement du Canada.

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas lorsque les actes de l’employé sont vexatoires.

(3) Au présent article, « **autorité légalement compétente** » s’entend :

a) de tout service de police ou organisme d’application de la loi, relativement à une infraction relevant de son pouvoir d’enquête,

b) de toute personne dont les attributions comprennent le contrôle d’application de lois fédérales ou provinciales, relativement à une infraction relevant de son pouvoir d’enquête,

c) de toute personne directement ou indirectement chargée de la supervision de l’employé.

Contrairement à ce que suggère mon collègue le juge Binnie, je ne fais pas état de la modification en vue de dégager l’intention du législateur, mais seulement pour souligner que, en élargissant explicitement la définition d’autorité légalement compétente pour y inclure les supérieurs hiérarchiques, celui-ci a effectivement résolu le problème signalé par les juges de la majorité, sans fausser le sens ordinaire de l’expression.

## II. Application aux faits

La juge du procès a estimé que l’exécutif du syndicat avait pris la décision de congédier

union on September 21, 2001. Although McMurtry Prov. Ct. J. found that “Merk certainly was terminated because of her pursuit of the issue of Royer’s expenses through the union”, she concluded that the decision to terminate Merk occurred before Merk threatened to go to the police in her letter of October 19th ([2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78, at para. 18). The trial judge based this finding on several factors, including the minutes of the Executive Board meeting at which the termination was authorized, the similarity between the draft termination letter and the letter that was ultimately sent, and Royer’s testimony that he did not terminate Merk immediately because she was ill. The trial judge concluded that “[o]nce it appeared to Royer that the union’s investigation cleared him, he felt safe to fire her” (para. 18).

M<sup>me</sup> Merk le 21 septembre 2001. Bien que d’avis que [TRADUCTION] « M<sup>me</sup> Merk a indubitablement été congédiée parce qu’elle a soumis la question des dépenses de M. Royer au syndicat », la juge McMurtry de la Cour provinciale a conclu que la décision de la congédier avait été prise avant que M<sup>me</sup> Merk menace de s’adresser à la police dans sa lettre du 19 octobre ([2002] S.J. No. 555 (QL), 2002 SKPC 78, par. 18). Sa conclusion s’appuyait sur divers facteurs, notamment le procès-verbal de la réunion de l’exécutif syndical au cours de laquelle le congédiement avait été autorisé, la similitude entre le projet de lettre de congédiement et la lettre finalement envoyée et le témoignage de M. Royer expliquant qu’il n’avait pas congédié immédiatement M<sup>me</sup> Merk parce que cette dernière était malade. La juge conclut que, [TRADUCTION] « [q]uand M. Royer a estimé que l’enquête du syndicat l’exonérait, il a jugé qu’il pouvait sans crainte congédier M<sup>me</sup> Merk » (par. 18).

60

The Court of Appeal refused to interfere with the trial judge’s decision, finding that “[t]here was evidence to support [the factors] she accepted and no reason she could not have rejected the implied threat in the letter” ((2003), 238 Sask. R. 234, 2003 SKCA 103, at para. 18). I agree with the Court of Appeal in this regard. While the trial judge could have explored the events following September 21 more fully, an appeal court only has a limited role (*R. v. B. (G.)*, [1990] 2 S.C.R. 57; *R. v. Morin*, [1992] 3 S.C.R. 286). There is no basis for interfering with the trial judge’s findings of facts.

La Cour d’appel a refusé de modifier la décision de la juge du procès, estimant qu’[TRADUCTION] « [i]l existait des éléments de preuve étayant [les facteurs] qu’elle a[vait] acceptés, mais aucune raison empêchant celle-ci de ne pas retenir la menace implicite contenue dans la lettre » ((2003), 238 Sask. R. 234, 2003 SKCA 103, par. 18). Je partage l’opinion de la Cour d’appel sur ce point. La juge du procès aurait certes pu effectuer un examen plus exhaustif des événements postérieurs au 21 septembre, mais le rôle des cours d’appel est limité (*R. c. B. (G.)*, [1990] 2 R.C.S. 57; *R. c. Morin*, [1992] 3 R.C.S. 286). Rien ne justifie de modifier les conclusions de fait de la juge de première instance.

### III. Conclusion

### III. Conclusion

61

Statutory provisions must be interpreted in their entire context and on their plain and ordinary meaning. Reading in a broader definition of “lawful authority” goes against this Court’s interpretative tradition and creates inconsistencies with the use of the term in other legislative contexts. Ultimately it is up to the legislature, as occurred in this case, to extend the scope of the statute through legislative amendment. Having regard to all of these factors, I conclude that the Court of Appeal was

Les dispositions législatives doivent être interprétées au regard de l’ensemble de leur contexte et suivant leur sens ordinaire. L’élargissement par voie d’interprétation de la définition de « *lawful authority* » va à l’encontre de la tradition d’interprétation de notre Cour et crée des incohérences avec l’emploi qui est fait de cette expression dans d’autres contextes législatifs. C’est en définitive au législateur concerné qu’il appartient, comme ce fut le cas en l’espèce, d’élargir la portée d’une loi au

correct to decline to intervene. I would have dismissed the appeal.

*Appeal allowed with costs, DESCHAMPS J. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Balfour Moss, Regina.*

*Solicitors for the respondent: Plaxton Gillies, Saskatoon.*

moyen de modifications. Compte tenu de tous ces facteurs, je conclus que la Cour d'appel a eu raison de refuser d'intervenir. J'aurais rejeté le pourvoi.

*Pourvoi accueilli avec dépens, la juge DESCHAMPS est dissidente.*

*Procureurs de l'appelante : Balfour Moss, Regina.*

*Procureurs de l'intimée : Plaxton Gillies, Saskatoon.*