

David Albert Siemens, Eloisa Ester Siemens and Sie-Cor Properties Inc. o/a The Winkler Inn *Appellants*

v.

The Attorney General of Manitoba and the Government of Manitoba *Respondents*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Attorney General of New Brunswick, Attorney General of Alberta, 292129 Alberta Ltd., operating as The Empress Hotel, 484906 Alberta Ltd., operating as Lacombe Motor Inn, Leto Steak & Seafood House Ltd., Neubro Holdings Inc., operating as Lacombe Hotel, Wayne Neufeld, 324195 Alberta Ltd., operating as K.C.'s Steak & Pizza, and Katerina Kadoglou *Interveners*

INDEXED AS: SIEMENS v. MANITOBA (ATTORNEY GENERAL)

Neutral citation: 2003 SCC 3.

File No.: 28416.

Hearing and judgment: October 31, 2002.

Reasons delivered: January 30, 2003.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Constitutional law — Distribution of legislative powers — Criminal law — Property and civil rights — Matters of local or private nature — Gaming — Province enacting local option legislation enabling municipalities to hold binding plebiscites on prohibition of video lottery terminals in their communities — Whether legislation and section deeming non-binding plebiscite to be binding

David Albert Siemens, Eloisa Ester Siemens et Sie-Cor Properties Inc., faisant affaire sous la dénomination The Winkler Inn *Appellants*

c.

Procureur général du Manitoba et Gouvernement du Manitoba *Intimés*

et

Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Nouveau-Brunswick, procureur général de l'Alberta, 292129 Alberta Ltd., faisant affaire sous la dénomination The Empress Hotel, 484906 Alberta Ltd., faisant affaire sous la dénomination Lacombe Motor Inn, Leto Steak & Seafood House Ltd., Neubro Holdings Inc., faisant affaire sous la dénomination Lacombe Hotel, Wayne Neufeld, 324195 Alberta Ltd., faisant affaire sous la dénomination K.C.'s Steak & Pizza, et Katerina Kadoglou *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : SIEMENS c. MANITOBA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Référence neutre : 2003 CSC 3.

N° du greffe : 28416.

Audition et jugement : 31 octobre 2002.

Motifs déposés : 30 janvier 2003.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Droit constitutionnel — Partage des compétences législatives — Droit criminel — Propriété et droits civils — Matières d'une nature locale ou privée — Jeu — Province adoptant une loi sur les options locales autorisant les municipalités à tenir des référendums décisionnels relativement à l'interdiction des appareils de loterie vidéo sur leur territoire — La loi et l'article

plebiscite held in accordance with legislation intra vires province — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13), (16) — The Gaming Control Local Option (VLT) Act, S.M. 1999, c. 44, s. 16.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Life, liberty and security of person — Equality — Local option legislation enabling municipalities to hold binding plebiscites on prohibition of video lottery terminals in their communities — Whether legislation infringes freedom of expression, right to life, liberty and security of person or right to equality guaranteed in Charter — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(b), 7, 15(1) — The Gaming Control Local Option (VLT) Act, S.M. 1999, c. 44, s. 16.

The Manitoba Lotteries Corporation (“MLC”) manages the operation of video lottery terminals (“VLTs”) in the province, by entering into agreements with “siteholders” and placing VLTs, which remain the property of the MLC, on the siteholders’ premises. The appellants were siteholders with several VLTs generating revenue at their place of business. In 1998, the Town of Winkler held a non-binding plebiscite supporting the prohibition of VLTs in their town. The following year, the Government of Manitoba enacted local option legislation (*The Gaming Control Local Option (VLT) Act* (“VLT Act”), enabling municipalities to hold binding plebiscites on the prohibition of VLTs. Section 16 of the *VLT Act* referred specifically to the Winkler plebiscite, deeming it to be binding and resulting in the termination of the appellants’ siteholder agreement and the removal of the VLTs from their premises. The appellants challenged the legislation on the grounds that s. 16 violated ss. 2(b), 7 and 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that the legislation was *ultra vires* the provincial government because it encroached on the exclusive federal criminal law jurisdiction. The motions judge rejected these claims, and the Court of Appeal upheld that decision.

Held: The appeal should be dismissed.

The *VLT Act* in its entirety and s. 16 in particular are *intra vires* the provincial legislature. To determine whether there was legislative authority to enact the *VLT Act*, the purpose and effects of the legislation must be analysed to

prévoyant qu’un référendum consultatif est réputé être un référendum décisionnel tenu conformément à la loi relèvent-ils de la compétence de la province? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13), (16) — Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo), L.M. 1999, ch. 44, art. 16.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d’expression — Vie, liberté et sécurité de la personne — Égalité — Loi sur les options locales autorisant les municipalités à tenir des référendums décisionnels relativement à l’interdiction des appareils de loterie vidéo sur leur territoire — La loi en question porte-t-elle atteinte à la liberté d’expression, au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne ou encore au droit à l’égalité garantis par la Charte? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b), 7, 15(1) — Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo), L.M. 1999, ch. 44, art. 16.

La Corporation des loteries du Manitoba (« CLM ») gère l’exploitation des appareils de loterie vidéo (« ALV ») dans la province. Ce faisant, elle conclut des accords avec des « exploitants de site » et installe dans leurs établissements des ALV dont elle conserve la propriété. Les appelants étaient des exploitants de site qui disposaient de plusieurs ALV générant des recettes dans leur établissement. En 1998, la ville de Winkler a tenu un référendum consultatif qui s’est révélé favorable à l’interdiction des ALV sur son territoire. L’année suivante, le gouvernement du Manitoba a adopté une loi sur les options locales (*Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* (« *Loi sur les ALV* »)) autorisant les municipalités à tenir des référendums décisionnels relativement à l’interdiction des appareils de loterie vidéo sur leur territoire. L’article 16 de la *Loi sur les ALV* mentionnait explicitement le référendum de Winkler, le considérant comme étant de nature décisionnelle et comme entraînant la résiliation de l’accord d’exploitation de site des appelants et le retrait des ALV de leur établissement. Les appelants ont contesté cette mesure législative en faisant valoir que l’art. 16 violait l’al. 2b), l’art. 7 et le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et qu’elle excédait la compétence du gouvernement provincial du fait qu’elle empiétait sur la compétence fédérale exclusive en matière de droit criminel. Le juge des requêtes a rejeté ces arguments, et la Cour d’appel a confirmé sa décision.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La *Loi sur les ALV*, en entier, et l’art. 16, en particulier, relèvent de la compétence législative de la province. Pour décider si la compétence législative nécessaire pour adopter la *Loi sur les ALV* existait, il faut analyser l’objet

ascertain its pith and substance. The Act's purposes are to regulate gaming in the province and to allow for local input on the issue of VLTs, both of which fall under s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. Section 16(1) deals specifically with siteholder agreements which are contractual in nature and thereby fall under property and civil rights. On a broader level, the municipal plebiscites empower each community to determine whether VLTs will be permitted, thereby invoking matters of a local nature. The *VLT Act* is not a colourable attempt to legislate criminal law as it does not create penal consequences, and was not enacted for a criminal law purpose. Local morality may affect which municipalities choose to ban VLTs through binding plebiscites, but this moral aspect is incidental to the overall regulatory scheme. The *Criminal Code* specifically creates an exception to the gaming offences where provincial lottery schemes are established, affirming the double aspect of gaming, promoting federal-provincial cooperation and removing operational conflict and any question of paramountcy. Lastly, local option legislation is a valid exercise of legislative power and not an improper abdication of the legislature's law-making powers. The application of a statutory VLT prohibition is conditional upon there being a certain plebiscite result, allowing municipalities to decide on the applicability of the Act to their communities.

The appellants' *Charter* rights were not violated by the Act. Section 16 does not violate s. 2(b) of the *Charter* by denying the appellants the right to vote. While voting is a protected form of expression, there is no constitutional right to vote in a referendum, as a referendum is a creation of legislation. Moreover, the *VLT Act* does not prevent the residents of Winkler from voting in future plebiscites on the issue of VLTs. Section 16 also does not violate the appellants' s. 7 *Charter* rights. The right to life, liberty and security of the person encompasses fundamental life choices, not pure economic interests. Finally, the appellants' rights under s. 15(1) were not violated. Residence in Winkler is not an analogous ground, as there is nothing to suggest that residents there are historically disadvantaged or that they suffer from any sort of prejudice. Moreover, the legislation does not discriminate against the appellants in any substantive sense. Winkler residents were singled out in s. 16 because theirs was the only municipality to have already held a plebiscite. There was no harm to dignity. The purpose of s. 16 was to respect the will of the Winkler residents as expressed in that plebiscite. The section does not affect the right of Winkler residents to vote in a VLT plebiscite under the

et les effets de cette loi pour en déterminer le caractère véritable. La *Loi sur les ALV* a pour objet de réglementer le jeu dans la province et de permettre à la population locale de s'exprimer sur la question des ALV, ces deux objectifs relevant de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le paragraphe 16(1) porte précisément sur les accords d'exploitation de site, qui sont de nature contractuelle et qui, de ce fait, relèvent de la propriété et des droits civils. D'un point de vue plus général, les référendums municipaux habilent chaque collectivité à décider si les ALV seront permis, et relèvent ainsi des matières d'une nature locale. La *Loi sur les ALV* n'est pas une tentative déguisée de légiférer en matière criminelle étant donné qu'elle ne comporte aucune conséquence pénale et que son objet ne relève pas du droit criminel. La moralité de la population locale peut influencer sur le choix de certaines municipalités d'interdire les ALV par référendum décisionnel, mais cet aspect moral est accessoire au régime réglementaire global. En rendant expressément inapplicables les infractions en matière de jeu dans le cas d'une loterie mise sur pied par une province, le *Code criminel* confirme le double aspect du jeu, favorise la coopération fédérale-provinciale et écarte tout conflit sur le plan du fonctionnement de même que toute question de prépondérance. Enfin, la loi sur les options locales est un exercice valide de compétence législative et n'est pas une renonciation irrégulière, de la part de la législature, à sa compétence législative. L'application d'une interdiction légale des ALV dépend de l'issue d'un référendum, ce qui permet aux municipalités de décider de l'applicabilité de la Loi sur leur territoire.

La Loi ne portait pas atteinte aux droits garantis aux appelants par la *Charte*. L'article 16 ne viole pas l'al. 2b) de la *Charte* en privant les appelants du droit de voter. Bien que voter soit une forme d'expression protégée, il n'existe aucun droit constitutionnel de voter à un référendum étant donné qu'un référendum est une création de la loi. De plus, la *Loi sur les ALV* n'empêche pas les résidents de Winkler de voter sur la question des ALV lors d'un autre référendum. L'article 16 ne porte pas non plus atteinte aux droits garantis aux appelants par l'art. 7 de la *Charte*. Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne englobe les choix fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie, et non des intérêts purement économiques. Enfin, il n'y a eu aucune atteinte aux droits garantis aux appelants par le par. 15(1). Le fait de résider à Winkler ne constitue pas un motif analogue de discrimination étant donné que rien n'indique que les résidents de cette municipalité subissent un désavantage historique ou quelque autre forme de préjudice. En outre, la mesure législative en question n'est pas réellement discriminatoire à l'endroit des appelants. Les résidents de Winkler ont été mentionnés à l'art. 16 de la *Loi sur les ALV* parce que leur muni-

Act and they may initiate a plebiscite to reinstate VLTs in their community.

cipalité était la seule à avoir déjà tenu un référendum. Il n'y a eu aucune atteinte à la dignité. L'objet de l'art. 16 était de respecter la volonté exprimée par les résidents de Winkler lors de ce référendum. Cet article n'a aucune incidence sur le droit des résidents de Winkler de voter à un référendum sur les ALV tenu en application de la Loi, et il est loisible à ceux-ci d'organiser un référendum visant à permettre à nouveau l'exploitation d'ALV dans leur municipalité.

Cases Cited

Applied: *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; *Russell v. The Queen* (1882), 7 App. Cas. 829; *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; **distinguished:** *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127; *Re The Initiative and Referendum Act* (1916), 27 Man. R. 1; **referred to:** *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1, aff'd [1951] A.C. 179 (*sub nom. Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General for Quebec*); *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 S.C.R. 783, 2000 SCC 31; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 6, 7, 15(1).

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Russell c. The Queen* (1882), 7 App. Cas. 829; *Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; **distinction d'avec les arrêts :** *Johnson c. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127; *Re The Initiative and Referendum Act* (1916), 27 Man. R. 1; **arrêts mentionnés :** *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1, conf. par [1951] A.C. 179 (*sub nom. Canadian Federation of Agriculture c. Attorney-General for Quebec*); *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2(b), 6, 7, 15(1).

Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13), (15), (16).
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 207 [rep. & sub. c. 52 (1st Supp.), s. 3].
Gaming Control Act, S.M. 1996, c. 74, s. 1 “video lottery terminal”.
Gaming Control Local Option (VLT) Act, S.M. 1999, c. 44, ss. 1 “plebiscite”, “video lottery gaming”, 3, 16.
Human Rights Code, S.M. 1987-88, c. 45.

Authors Cited

Manitoba. Gaming Control Commission. *Municipal VLT Plebiscite Review*. Winnipeg: The Commission, 1998.
 Manitoba. Legislative Assembly. *Debates and Proceedings*, 5th Sess., 36th Leg., vol. XLIX, No. 57A, July 8, 1999, p. 4092.
 Manitoba Lottery Policy Review. *Working Group Report*. Winnipeg: The Manitoba Lottery Policy Review Working Group, 1995.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal, [2001] 2 W.W.R. 515, 153 Man. R. (2d) 106, 85 C.R.R. (2d) 59, [2000] M.J. No. 588 (QL), 2000 MBCA 152, affirming a decision of the Court of Queen’s Bench, [2001] 2 W.W.R. 491, 151 Man. R. (2d) 49, 78 C.R.R. (2d) 268, [2000] M.J. No. 417 (QL), 2000 MBQB 140. Appeal dismissed.

David G. Hill and Curtis A. Knudson, for the appellants.

Shawn Greenberg and Jayne Kapac, for the respondents.

Robert W. Hubbard, for the intervener the Attorney General of Canada.

Hart Schwartz, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Gabriel Bourgeois, Q.C., for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

Roderick Wiltshire, for the intervener the Attorney General of Alberta.

Ronald J. Dumonceaux and Graham K. Neill, for the interveners 292129 Alberta Ltd. et al.

Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 207 [abr. & rempl. ch. 52 (1^{er} suppl.), art. 3].
Code des droits de la personne, L.M. 1987-88, ch. 45.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13), (15), (16).
Loi sur la Commission de régie du jeu, L.M. 1996, ch. 74, art. 1 « appareil de loterie vidéo ».
Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo), L.M. 1999, ch. 44, art. 1 « jeux de loterie vidéo », « référendum », 3, 16.

Doctrine citée

Manitoba. Assemblée législative. *Journal des débats*, 5^e sess., 36^e lég., vol. XLIX, n^o 57A, 8 juillet 1999, p. 4092.
 Manitoba. Commission de régie du jeu. *Municipal VLT Plebiscite Review*. Winnipeg : La Commission, 1998.
 Manitoba Lottery Policy Review. *Working Group Report*. Winnipeg : The Manitoba Lottery Policy Review Working Group, 1995.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Manitoba, [2001] 2 W.W.R. 515, 153 Man. R. (2d) 106, 85 C.R.R. (2d) 59, [2000] M.J. No. 588 (QL), 2000 MBCA 152, qui a confirmé une décision de la Cour du Banc de la Reine, [2001] 2 W.W.R. 491, 151 Man. R. (2d) 49, 78 C.R.R. (2d) 268, [2000] M.J. No. 417 (QL), 2000 MBQB 140. Pourvoi rejeté.

David G. Hill et Curtis A. Knudson, pour les appelants.

Shawn Greenberg et Jayne Kapac, pour les intimés.

Robert W. Hubbard, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Hart Schwartz, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Gabriel Bourgeois, c.r., pour l’intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Roderick Wiltshire, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

Ronald J. Dumonceaux et Graham K. Neill, pour les intervenants 292129 Alberta Ltd. et autres.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu par

MAJOR J. —

LE JUGE MAJOR —

I. Introduction

I. Introduction

In 1999, the Government of Manitoba enacted local option legislation enabling municipalities to hold binding plebiscites on the prohibition of video lottery terminals (“VLTs”) in their communities. The legislation set out the procedure by which the plebiscites were to be initiated, held, and given effect. In addition, the legislation contained a specific section dealing with the Town of Winkler, which had held a non-binding plebiscite supporting a prohibition of VLTs the previous year. As a result of the legislation, VLTs were prohibited in Winkler until such time as a future binding plebiscite, held in accordance with the legislation, would permit their return to the municipality.

En 1999, le gouvernement du Manitoba a adopté une loi sur les options locales autorisant les municipalités à tenir des référendums décisionnels relativement à l’interdiction des appareils de loterie vidéo (ALV) sur leur territoire. Cette loi établissait la procédure à suivre pour organiser et tenir des référendums, et pour mettre à exécution le résultat obtenu. Elle comportait, en outre, une disposition visant expressément la ville de Winkler dont la population avait approuvé l’interdiction des ALV lors d’un référendum consultatif tenu au cours de l’année précédente. À la suite de l’adoption de la loi en question, les ALV ont été interdits à Winkler jusqu’à la tenue, conformément à cette loi, d’un référendum décisionnel à l’issue duquel leur exploitation serait permise à nouveau dans la municipalité.

Both the Manitoba Court of Queen’s Bench and the Court of Appeal concluded that *The Gaming Control Local Option (VLT) Act*, S.M. 1999, c. 44 (“*VLT Act*”), either as a whole or s. 16 in particular, was neither *ultra vires* the provincial legislature nor did it violate the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The appellants subsequently challenged the legislation before this Court on the grounds that s. 16, dealing specifically with Winkler, violates ss. 2(b), 7, and 15(1) of the *Charter*. They also argued that the legislation is *ultra vires* the provincial government because it is an affront to Parliament’s exclusive jurisdiction over criminal law. On October 31, 2002, the Court unanimously dismissed their appeal. These are the reasons for that decision.

La Cour du Banc de la Reine et la Cour d’appel du Manitoba ont toutes les deux conclu que la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)*, L.M. 1999, ch. 44 (« *Loi sur les ALV* »), dans l’ensemble, et son art. 16, en particulier, n’excédaient pas la compétence de la législature de la province et ne violaient pas non plus la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les appellants ont, par la suite, contesté la Loi devant notre Cour en faisant valoir que l’art. 16, qui vise expressément la ville de Winkler, viole l’al. 2b), l’art. 7 et le par. 15(1) de la *Charte*. Ils ont aussi prétendu que cette loi excède la compétence du gouvernement provincial du fait qu’elle empiète sur la compétence exclusive du Parlement en matière de droit criminel. Le 31 octobre 2002, la Cour a rejeté leur pourvoi dans une décision unanime, dont voici les motifs.

II. Facts

II. Les faits

The Manitoba Lotteries Corporation (“MLC”) is responsible for operating lottery schemes, including VLTs, in the province. The MLC enters into agreements with “siteholders” to place VLTs on the

La Corporation des loteries du Manitoba (« CLM ») est l’organisme responsable de l’exploitation des loteries — y compris les ALV — dans la province. Elle conclut avec des « exploitants de

1

2

3

siteholders' property. The siteholders then receive a percentage of the VLTs' revenue. However, the VLTs remain the property of the MLC and, according to the terms of the siteholder agreement, can be removed at any time, with or without cause.

4 The appellants, David and Eloisa Siemens, are the sole shareholders of Sie-Cor Properties Inc., which purchased The Winkler Inn in 1993. They invested a considerable amount of money in the renovation and expansion of the Inn, and submitted that VLTs were an important consideration when making their investment. The appellants increased the number of VLTs from 8 to 10 when they first purchased The Winkler Inn, and then from 10 to 12 in the fall of 1994. Their mortgage payments roughly coincided with the monthly VLT revenue.

5 In August 1998, the Town of Winkler passed a resolution to hold a plebiscite regarding VLTs in the municipality. The plebiscite was held in conjunction with the October municipal elections. The question was:

Should the Town of Winkler request that the Provincial Government ban video lottery terminals in Winkler, which would result in the Town of Winkler losing its annual municipal VLT grant?

Approximately 50 percent of eligible voters participated in the plebiscite, including Mr. and Mrs. Siemens. A sizeable majority (77.8 percent) of the votes cast were in favour of requesting a ban on VLTs. In response to the plebiscite, the Town of Winkler passed a resolution in December 1998 to forward the results to the Government of Manitoba. Sie-Cor Properties Inc., in turn, filed an application in the Court of Queen's Bench seeking a declaration that the resolution was invalid and an order of *certiorari* quashing it.

6 In July 1999, while Sie-Cor's application was proceeding to a hearing, the Manitoba Government passed the *VLT Act*. The Act permits municipalities to hold binding plebiscites regarding the prohibition of VLTs within their jurisdictions. In addition, the government used the new legislation as an

site » des accords visant l'installation d'ALV dans leurs établissements. L'exploitant du site touche alors un pourcentage des recettes générées par les ALV. Les ALV demeurent, cependant, la propriété de la CLM qui, aux termes de l'accord d'exploitation de site, peut les retirer à tout moment sans avoir à justifier son geste.

Les appelants, David et Eloisa Siemens, sont les seuls actionnaires de Sie-Cor Properties Inc., qui a acquis le Winkler Inn en 1993. Ils ont dépensé une somme considérable pour rénover et agrandir cet établissement, et ont fait valoir que la présence des ALV avait joué un rôle important dans leur décision d'investir. Lors de l'achat du Winkler Inn, ils ont augmenté de 8 à 10 le nombre d'ALV, pour ensuite faire passer ce nombre à 12 à l'automne de 1994. Leurs versements hypothécaires correspondaient à peu près aux recettes mensuelles générées par les ALV.

En août 1998, la ville de Winkler a décidé, par résolution, de tenir un référendum concernant l'exploitation d'ALV sur son territoire. Ce référendum a coïncidé avec les élections municipales d'octobre. La question posée était la suivante :

[TRADUCTION] La ville de Winkler devrait-elle demander au gouvernement provincial d'interdire les appareils de loterie vidéo sur son territoire, auquel cas elle cesserait de bénéficier de la subvention annuelle relative à ces appareils?

Environ la moitié des électeurs admissibles, y compris M. et M^{me} Siemens, a participé au référendum. Une majorité appréciable (77,8 pour 100) des suffrages exprimés était en faveur d'une demande d'interdiction des ALV. À la suite du référendum, la ville de Winkler a adopté, en décembre 1998, une résolution autorisant la communication du résultat au gouvernement du Manitoba. De son côté, Sie-Cor Properties Inc. a demandé à la Cour du Banc de la Reine de déclarer la résolution invalide et de l'annuler au moyen d'une ordonnance de *certiorari*.

En juillet 1999, au moment où on s'apprêtait à entendre la demande de Sie-Cor, le gouvernement du Manitoba a adopté la *Loi sur les ALV*. Cette loi autorise les municipalités à tenir des référendums décisionnels relativement à l'interdiction des ALV sur leur territoire. De plus, le gouvernement s'est

opportunity to give effect to the plebiscite that had already been held in Winkler. Specifically, s. 16 of the Act seeks to terminate the siteholder agreements in Winkler and deems that a resolution prohibiting VLTs was passed in accordance with the Act. Pursuant to this legislation, the siteholder agreement with The Winkler Inn was terminated effective December 1, 1999.

III. Relevant Statutory Provisions

The Gaming Control Local Option (VLT) Act, S.M. 1999, c. 44

1 In this Act,

. . .

“**plebiscite**” means a vote by the electors of a municipality on a resolution approved by the council or stated on a petition

(a) to prohibit video lottery gaming within the municipality, or

(b) where video lottery gaming within the municipality is prohibited because of a plebiscite, to permit video lottery gaming within the municipality;

. . .

“**video lottery gaming**” means the operation of a lottery scheme, as defined in the *Criminal Code* (Canada), that involves the use of a video lottery terminal.

3(1) Notwithstanding section 3 of *The Manitoba Lotteries Corporation Act*, no person shall carry on any video lottery gaming, under a siteholder agreement or otherwise, within a municipality while a resolution prohibiting video lottery gaming within the municipality is in effect.

3(2) A resolution prohibiting video lottery gaming within a municipality comes into effect on the first day of the fifth month following the month in which it is approved by a majority of the votes cast in a plebiscite and continues in effect until a resolution permitting video lottery gaming within the municipality is approved by a majority of the votes cast in a plebiscite.

16(1) Each siteholder agreement existing before the coming into force of this section respecting the operation

servi de la nouvelle loi pour mettre à exécution le résultat du référendum déjà tenu à Winkler. Plus précisément, l’art. 16 de la Loi a pour objet de résilier les accords d’exploitation de site en vigueur à Winkler et présume qu’une résolution interdisant les ALV a été adoptée en conformité avec la Loi. Conformément à cette mesure législative, l’accord d’exploitation de site conclu avec le Winkler Inn a été résilié le 1^{er} décembre 1999.

III. Dispositions législatives pertinentes

Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo), L.M. 1999, ch. 44

1 Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

. . .

« **jeux de loterie vidéo** » Exploitation d’un système de loterie, au sens du *Code criminel* (Canada), au moyen d’appareils de loterie vidéo.

. . .

« **référendum** » Suffrage que les électeurs d’une municipalité expriment sur une résolution approuvée par le conseil ou énoncée dans une pétition et tendant :

a) soit à interdire les jeux de loterie vidéo dans la municipalité;

b) soit à permettre les jeux de loterie vidéo dans la municipalité s’ils y ont été interdits par suite d’un référendum.

3(1) Malgré l’article 3 de la *Loi sur la Corporation manitobaine des loteries*, il est interdit d’exercer des activités de jeux de loterie vidéo dans une municipalité en vertu d’un accord d’exploitation de site ou autrement pendant qu’est en vigueur une résolution interdisant les jeux de loterie vidéo dans la municipalité.

3(2) Les résolutions interdisant les jeux de loterie vidéo dans une municipalité entrent en vigueur le premier jour du cinquième mois qui suit leur approbation à la majorité des voix exprimées dans un référendum et elles demeurent en vigueur tant qu’une résolution autorisant les jeux de loterie vidéo dans la municipalité n’est pas approuvée à la majorité des voix exprimées dans un référendum.

16(1) Sont résiliés à compter du premier jour du cinquième mois qui suit la date d’entrée en vigueur de la

of video lottery terminals at a site located in the Town of Winkler is terminated on the first day of the fifth month following the month in which this Act comes into force, and the corporation shall remove all video lottery terminals from sites located in the Town of Winkler as soon as practicable after that day.

16(2) A resolution to prohibit video lottery gaming within the Town of Winkler is deemed for the purposes of this Act to have been approved by a plebiscite and is deemed to come into effect on the first day of the fifth month following the month in which this Act comes into force.

Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46

207. (1) Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful

(a) for the government of a province, either alone or in conjunction with the government of another province, to conduct and manage a lottery scheme in that province, or in that and the other province, in accordance with any law enacted by the legislature of that province.

Constitution Act, 1867

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

. . . .

13. Property and Civil Rights in the Province.

. . . .

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

Canadian Charter of Rights and Freedoms

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

. . . .

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

. . . .

présente loi les accords d'exploitation de site qui existaient avant cette date et qui visaient l'exploitation d'appareils de loterie vidéo situés à des sites dans la ville de Winkler, et la Corporation enlève les appareils de loterie vidéo des sites situés dans la ville de Winkler dans les plus brefs délais possibles après cette date.

16(2) Pour l'application de la présente loi, toute résolution tendant à interdire les jeux de loterie vidéo dans la ville de Winkler est réputée avoir été approuvée par un référendum et être entrée en vigueur le premier jour du cinquième mois qui suit la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46

207. (1) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie en matière de jeux et de paris, les règles qui suivent s'appliquent aux personnes et organismes mentionnés ci-après :

a) le gouvernement d'une province, seul ou de concert avec celui d'une autre province, peut mettre sur pied et exploiter une loterie dans la province, ou dans celle-ci et l'autre province, en conformité avec la législation de la province;

Loi constitutionnelle de 1867

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

. . . .

13. La propriété et les droits civils dans la province;

. . . .

16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Charte canadienne des droits et libertés

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

. . . .

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

. . . .

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

IV. Judgments Below

A. *Manitoba Court of Queen's Bench*, [2001] 2 W.W.R. 491, 2000 MBQB 140

In March 2000, Hamilton J. heard arguments on a motion to have certain questions of law determined before trial on Sie-Cor's *certiorari* application. At issue was whether the *VLT Act*, either as a whole or s. 16 in particular, was *ultra vires* the provincial legislature as an invasion into the federal government's criminal law power, and whether s. 16 violated ss. 2(b), 6, 7, and 15(1) of the *Charter*. It was also argued that the legislation constituted prohibited discrimination under the *Manitoba Human Rights Code*, S.M. 1987-88, c. 45. Hamilton J. rejected all the appellants' claims.

In dismissing the division of powers argument, Hamilton J. relied on *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89. That case held that gaming was a matter within the "double aspect" doctrine, such that both Parliament and the provincial legislatures had jurisdiction to legislate in that area. She found that the *VLT Act* was, therefore, *prima facie* within the legislative authority of the Manitoba Government. She also found that the *VLT Act* was not an attempt to enact criminal law, as the legislation lacked both penal consequences and a criminal law purpose.

B. *Manitoba Court of Appeal*, [2001] 2 W.W.R. 515, 2000 MBCA 152

In a short oral judgment delivered by Twaddle J.A. (Kroft and Steel J.J.A. concurring), the

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

IV. Jugements des tribunaux d'instance inférieure

A. *Cour du Banc de la Reine du Manitoba*, [2001] 2 W.W.R. 491, 2000 MBQB 170

En mars 2000, la juge Hamilton a entendu l'argumentation concernant une requête visant à faire trancher certaines questions de droit avant l'instruction de la demande de *certiorari* présentée par Sie-Cor. Il s'agissait de déterminer si la *Loi sur les ALV*, dans l'ensemble, ou son art. 16, en particulier, excédait la compétence de la législature de la province en empiétant sur la compétence du gouvernement fédéral en matière de droit criminel, et si l'art. 16 violait l'al. 2b), les art. 6 et 7 et le par. 15(1) de la *Charte*. On soutenait également que la Loi était discriminatoire en violation du *Code des droits de la personne* du Manitoba, L.M. 1987-88, ch. 45. La juge Hamilton a rejeté tous les arguments des appelants.

Elle a invoqué l'arrêt *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89, pour rejeter l'argument du partage des compétences. Dans cette affaire, notre Cour a décidé que la règle du « double aspect » s'appliquait au jeu, de sorte que tant le Parlement que les législatures provinciales avaient compétence pour légiférer en la matière. La juge Hamilton a conclu que la *Loi sur les ALV* était donc, à première vue, conforme à la compétence législative du gouvernement manitobain. Elle a également décidé que cette loi ne représentait pas une tentative de légiférer en matière criminelle, étant donné qu'elle ne comportait aucune conséquence pénale ni aucun objet relevant du droit criminel.

B. *Cour d'appel du Manitoba*, [2001] 2 W.W.R. 515, 2000 MBCA 152

Dans un court jugement rendu de vive voix par le juge Twaddle (avec l'appui des juges Kroft et Steel),

Manitoba Court of Appeal dismissed the appeal on all grounds, expressing that it was in “substantial agreement” with Hamilton J., “both with respect to the declarations made and her reasons for them”.

V. Issues

11

By order of the Chief Justice dated December 19, 2001, the following constitutional questions were stated for the Court’s consideration:

- (1) Is *The Gaming Control Local Option (VLT) Act*, S.M. 1999, c. 44, in its entirety *ultra vires* the Legislature of the Province of Manitoba as it relates to a subject matter which is within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?
- (2) Is s. 16(1) of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* *ultra vires* the Legislature of the Province of Manitoba as it relates to a subject matter which is within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?
- (3) Is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* inconsistent with s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (4) If the answer to question 3 is in the affirmative, is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* nevertheless justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (5) Is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* inconsistent with s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (6) If the answer to question 5 is in the affirmative, is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* nevertheless justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
- (7) Is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* inconsistent with s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

la Cour d’appel du Manitoba a rejeté l’appel relativement à tous les moyens invoqués, en se disant [TRADUCTION] « essentiellement d’accord » avec la juge Hamilton « en ce qui concerne à la fois ses déclarations et les motifs invoqués à leur appui ».

V. Questions en litige

Dans une ordonnance datée du 19 décembre 2001, la Juge en chef a énoncé les questions constitutionnelles suivantes qui seraient soumises à l’examen de notre Cour :

- (1) La *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)*, L.M. 1999, ch. 44, excède-t-elle dans son ensemble la compétence de la législature du Manitoba du fait qu’elle porte sur une matière qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
- (2) Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)*, excède-t-il la compétence de la législature du Manitoba du fait qu’il porte sur une matière qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
- (3) L’article 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il incompatible avec l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (4) Si la réponse à la troisième question est affirmative, l’art. 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il néanmoins justifié au regard de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (5) L’article 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il incompatible avec l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (6) Si la réponse à la cinquième question est affirmative, l’art. 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il néanmoins justifié au regard de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
- (7) L’article 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il incompatible avec le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

(8) If the answer to question 7 is in the affirmative, is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* nevertheless justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

(8) Si la réponse à la septième question est affirmative, l'art. 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il néanmoins justifié au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

VI. Analysis

VI. Analyse

A. Interpreting the VLT Act

A. Interprétation de la Loi sur les ALV

A significant portion of the appellants' submissions focussed on the proper characterization and interpretation of the *VLT Act*, and particularly s. 16 of that Act. The main thrust of their argument was that s. 16 of the *VLT Act* did not "give effect" to the plebiscite that occurred in Winkler in 1998 and that, therefore, the constitutionality of the legislation must be assessed without reference to that plebiscite. They noted that s. 16 does not explicitly refer to the 1998 plebiscite, and that s. 16(2) refers to the indefinite "a plebiscite" rather than the definite "the plebiscite". As well, they submitted that the subsection deems a resolution prohibiting gaming to have been passed by a municipal plebiscite in Winkler, when no such resolution was ever approved by the town council. These characteristics allegedly demonstrate that s. 16 of the *VLT Act* did not give effect to the plebiscite that actually occurred in Winkler in the fall of 1998, and that it unfairly attributes a binding plebiscite to the residents of Winkler, who never voted in such a plebiscite.

L'argumentation des appelants a porté, dans une large mesure, sur la façon de qualifier et d'interpréter la *Loi sur les ALV* et, en particulier, son art. 16. Les appelants ont essentiellement fait valoir que l'art. 16 de la *Loi sur les ALV* ne [TRADUCTION] « met [pas] à exécution » le résultat du référendum tenu à Winkler en 1998, et que, par conséquent, la question de la constitutionnalité de la mesure législative doit être appréciée indépendamment de ce référendum. Ils ont fait observer que l'art. 16 ne mentionne pas explicitement le référendum de 1998, et qu'au par. 16(2) le mot « référendum » est précédé de l'article indéfini « un » au lieu de l'article défini « le ». Ils ont ajouté qu'on présume, à ce paragraphe, qu'une résolution interdisant le jeu avait été adoptée par voie de référendum municipal à Winkler, alors que le conseil de la ville n'avait jamais approuvé une telle résolution. Ces caractéristiques démontreraient que l'art. 16 de la *Loi sur les ALV* ne met pas à exécution le résultat du référendum tenu à Winkler à l'automne de 1998, et qu'on y présume à tort que les résidents de Winkler ont voté à un référendum décisionnel, ce qu'ils n'ont jamais fait.

The appellants expressed puzzlement at being affected by the 1998 plebiscite, as that plebiscite was not held pursuant to a resolution prohibiting VLTs, as required by the Act. The answer to that puzzlement is that the *VLT Act* has a more general application, and, in accordance with the principles of purposive interpretation, that s. 16 was intended to incorporate the wishes already expressed by Winkler voters into the broader provincial scheme.

Les appelants n'arrivaient pas à comprendre pourquoi le référendum de 1998 les toucherait puisqu'il n'a pas été tenu conformément à une résolution interdisant les ALV, comme l'exige la Loi. L'explication est la suivante : la *Loi sur les ALV* a un champ d'application plus vaste et, conformément aux principes d'interprétation téléologique, l'art. 16 visait à faire en sorte que le régime provincial général tienne compte de la volonté déjà exprimée par les électeurs de Winkler.

No doubt the legislation could have been drafted in a way that more explicitly expressed the purpose of s. 16. Nevertheless, given the entire context of the legislation, the legislative purpose is clear. The Town of Winkler held a non-binding plebiscite in the fall

Il n'y a pas de doute que l'objet de l'art. 16 aurait pu être énoncé de manière plus explicite. Néanmoins, compte tenu du contexte global de la Loi, l'objectif du législateur est clair. À l'automne de 1998, la ville de Winkler a tenu un référendum

12

13

14

of 1998, in which a majority of votes cast supported a request to remove VLTs from the community. The town council forwarded the results of the plebiscite to the provincial government. In response, the provincial government enacted legislation prohibiting the operation of VLTs in Winkler and terminating all siteholder agreements in that community.

consultatif et la majorité des suffrages exprimés était en faveur d'une demande de retrait des ALV de la collectivité. Le conseil municipal a communiqué le résultat du référendum au gouvernement provincial. Ce dernier a réagi en adoptant une loi interdisant l'exploitation d'ALV à Winkler et résiliant tous les accords d'exploitation de site dans cette municipalité.

15 The appellants acknowledged at the appeal that, if the government had wished to enact legislation dealing solely with the prohibition of VLTs in the Town of Winkler, it could legitimately have done so. However, instead of giving effect to the Winkler plebiscite in an act designed solely for that purpose, the government incorporated a section prohibiting VLTs in Winkler into a larger statute that established a scheme for all municipalities to prohibit or reinstate VLTs through binding plebiscites. I cannot see how the legislative structure chosen by the government affects the Act's constitutionality. Through the *VLT Act*, the province attempted to bring Winkler within the larger scheme of VLT plebiscites in the province. In order to do so, it deemed that Winkler voters had approved a VLT prohibition in accordance with the Act. All the parties agree that the Winkler plebiscite did not, in fact, approve such a prohibition. Indeed, since the Winkler plebiscite preceded the introduction of the *VLT Act*, it was impossible for voters to do so. Regardless, the legislature had the latitude to give effect to the Winkler plebiscite by various means, including the deeming provision it used. Unless the legislation is otherwise unconstitutional, the particular means chosen by the legislature cannot be used as a basis to declare it invalid.

Les appelants ont reconnu, en appel, que si le gouvernement avait voulu adopter une mesure législative visant uniquement à interdire les ALV à Winkler, il aurait pu le faire de manière légitime. Toutefois, au lieu de mettre à exécution le résultat du référendum de Winkler dans une loi conçue uniquement à cette fin, le gouvernement a inséré une disposition interdisant les ALV à Winkler dans une loi générale établissant un régime en vertu duquel toutes les municipalités pourraient interdire les ALV ou en permettre à nouveau l'exploitation au moyen d'un référendum décisionnel. Je ne vois pas comment le cadre législatif retenu par le gouvernement peut avoir une incidence sur la constitutionnalité de la Loi. En adoptant la *Loi sur les ALV*, la province a entrepris de rendre applicable à Winkler le régime provincial général des référendums sur les ALV. À cette fin, elle a présumé que les électeurs de Winkler avaient approuvé une interdiction des ALV conformément à la Loi. Toutes les parties conviennent qu'en réalité une telle interdiction n'a pas été approuvée lors du référendum de Winkler. En effet, étant donné que ce référendum a précédé l'entrée en vigueur de la *Loi sur les ALV*, les électeurs qui y ont participé étaient dans l'impossibilité de le faire. Quoi qu'il en soit, il était loisible au législateur de mettre à exécution, de différentes manières, le résultat du référendum de Winkler, notamment en adoptant, comme il l'a fait, une disposition créant une présomption. À moins que la mesure législative ne soit par ailleurs inconstitutionnelle, le moyen particulier retenu par le législateur ne saurait constituer un motif d'invalidité.

16 It should be noted that the less-than-ideal legislative drafting is not an independent ground upon which legislation can be found unconstitutional. The wording of the statute is only relevant to the analysis in so far as it informs the determination of the

Il y a lieu de souligner que le caractère imparfait d'un texte législatif ne constitue pas en soi un motif d'inconstitutionnalité. Le libellé d'une loi n'est pertinent, pour les besoins de l'analyse, que dans la mesure où il permet de déterminer le caractère

pith and substance of the legislation. As long as the pith and substance of s. 16 falls within the provincial sphere of legislative authority, it is immaterial whether it could have been drafted in clearer terms.

Similarly, it cannot be concluded that the wording of s. 16 dictates that the appellants' *Charter* claims must be assessed without considering the Winkler plebiscite of 1998. This Court has stated on numerous occasions that the evaluation of *Charter* claims should be contextual: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344 (*per* Dickson J. (as he then was)); *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326, at pp. 1355-56 (*per* Wilson J.); *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, at pp. 224-26 (*per* Cory J.); *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877, at para. 87 (*per* Bastarache J.); *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at para. 62 (*per* Iacobucci J.). The purpose and effects of the legislation cannot be examined in a vacuum, but must be considered in light of the facts as they are known to both the claimant and the legislator.

The rationale for contextual analysis is particularly strong in this case. But for the 1998 Winkler plebiscite, the provincial government would never have enacted s. 16 of the *VLT Act*. The legislature did not single out the Town of Winkler on an arbitrary basis; rather, it enacted s. 16 to respond to the wishes of Winkler voters. If the Court were to ignore the 1998 plebiscite in assessing the *Charter* claims, it would be ignoring the very circumstances that gave rise to the impugned section. This is both logically and legally flawed. Nevertheless, the analysis of the *Charter* claims is not dependent on the existence of the 1998 plebiscite, and the legislation would have been upheld in any event. The contextual analysis merely strengthens that conclusion.

B. *The Division of Powers Claim*

To determine whether the Manitoba Government had legislative authority to enact the *VLT Act*, it is

véritable de cette loi. Pourvu que, de par son caractère véritable, l'art. 16 relève de la compétence législative de la province, il n'importe pas de savoir s'il aurait pu être rédigé plus clairement.

De même, l'on ne saurait conclure que le libellé de l'art. 16 exige que l'on évalue l'argumentation des appelants fondée sur la *Charte* sans tenir compte du référendum tenu à Winkler en 1998. Notre Cour a affirmé, à maintes reprises, que l'évaluation des arguments fondés sur la *Charte* doit être contextuelle : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344 (le juge Dickson (plus tard Juge en chef)); *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326, p. 1355-1356 (la juge Wilson); *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, p. 224-226 (le juge Cory); *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877, par. 87 (le juge Bastarache); *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 62 (le juge Iacobucci). L'examen de l'objet et des effets d'une mesure législative ne saurait se faire sur une table rase; il doit être effectué à la lumière des faits connus à la fois du demandeur et du législateur.

Le recours à l'analyse contextuelle est particulièrement justifié en l'espèce. N'eût été le référendum de Winkler en 1998, le gouvernement provincial n'aurait jamais adopté l'art. 16 de la *Loi sur les ALV*. Le législateur n'a pas décidé arbitrairement de mentionner la ville de Winkler; il a plutôt adopté l'art. 16 afin de tenir compte de la volonté exprimée par les électeurs de cette municipalité. Si, en évaluant les arguments fondés sur la *Charte*, notre Cour ne tenait pas compte du référendum de 1998, elle ferait alors abstraction des circonstances mêmes qui sont à l'origine de la disposition contestée, ce qui irait à l'encontre de la logique et du droit. Néanmoins, l'analyse de l'argumentation fondée sur la *Charte* n'est pas subordonnée à l'existence du référendum de 1998, et la validité de la mesure législative aurait de toute manière été confirmée. L'analyse contextuelle ne fait que renforcer cette conclusion.

B. *L'argument du partage des compétences*

Pour décider si le gouvernement manitobain avait la compétence législative nécessaire pour adopter

17

18

19

necessary to identify the pith and substance of that legislation. In *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31, at para. 53, it was held that the pith and substance analysis involves an inquiry into both the purpose of the legislation and its effects. LeBel J. also wrote that, where a specific section of the legislation is being challenged, its pith and substance should be identified before that of the Act as a whole. If the impugned section is *ultra vires*, it may still be upheld if it is sufficiently integrated into a valid provincial legislative scheme (para. 58). However, since the appellants in the present case have challenged both s. 16 and the *VLT Act* as a whole, it is necessary to identify the pith and substance of both in any event.

la *Loi sur les ALV*, il faut déterminer le caractère véritable de cette loi. Dans l'arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31, par. 53, la Cour a statué que l'analyse du caractère véritable porte à la fois sur l'objet et les effets de la mesure législative en cause. Le juge LeBel a ajouté que, lorsqu'une disposition particulière d'une loi est contestée, son caractère véritable doit être déterminé avant celui de l'ensemble de la loi en cause. Dans le cas où la disposition attaquée est inconstitutionnelle, il est néanmoins possible d'en confirmer la validité si elle est suffisamment intégrée dans un régime législatif provincial valide (par. 58). En l'espèce, toutefois, étant donné que les appelants ont contesté à la fois la validité de l'art. 16 et celle de l'ensemble de la *Loi sur les ALV*, il est, de toute façon, nécessaire de déterminer le caractère véritable des deux.

20

The purpose of s. 16 of the *VLT Act* is to prohibit VLTs in Winkler and to cancel all existing siteholder agreements with respect to VLTs. The legislative debates on the *VLT Act* indicate that s. 16 was enacted to give effect to the plebiscite that had already been held in Winkler, albeit before the Act came into force. The responsible Minister said:

L'article 16 de la *Loi sur les ALV* vise à interdire les ALV à Winkler et à résilier tous les accords d'exploitation de site s'y rapportant. Il ressort des débats de l'Assemblée législative relatifs à la *Loi sur les ALV* que l'art. 16 a été adopté pour mettre à exécution le résultat du référendum de Winkler, bien que ce référendum ait précédé l'entrée en vigueur de la Loi. La ministre responsable a affirmé ce qui suit :

As you may be aware, Madam Speaker, last fall the citizens of Winkler conducted a plebiscite requesting the removal of VLTs from that community. This legislation supports that community's will. This legislation will recognize the legitimacy of the 1998 VLT plebiscite in Winkler.

[TRADUCTION] Vous savez sans doute, Madame la Présidente, que les citoyens de Winkler ont tenu, l'automne dernier, un référendum en vue de se prononcer sur une demande de retrait des ALV de cette collectivité. La présente mesure législative va dans le sens de la volonté exprimée par ces citoyens. Elle reconnaîtra la légitimité du référendum relatif aux ALV qui a été tenu à Winkler en 1998.

(Manitoba, Legislative Assembly, *Debates and Proceedings*, 5th Sess., 36th Leg., vol. XLIX, No. 57A, July 8, 1999, at p. 4092 (Mrs. Render))

(Manitoba, Assemblée législative, *Journal des débats*, 5^e sess., 36^e lég., vol. XLIX, n^o 57A, 8 juillet 1999, p. 4092 (M^{me} Render))

The effect of s. 16(1) of the *VLT Act* was to cancel the siteholder agreement with The Winkler Inn. Further, as indicated, s. 16(2) attempted to bring the non-binding Winkler plebiscite within the local option scheme outlined in the other sections of the Act. The Act allows plebiscites to be held on whether to prohibit VLTs within the municipality or, where a VLT prohibition is already in effect, on

Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur les ALV* a eu pour effet de résilier l'accord d'exploitation de site conclu avec le Winkler Inn. En outre, comme nous l'avons vu, le par. 16(2), visait à intégrer le référendum consultatif de Winkler dans le régime d'options locales énoncé dans les autres dispositions de la Loi. La Loi autorise la tenue d'un référendum pour décider s'il y a lieu d'interdire les ALV dans une

whether to reinstate VLTs within the municipality. Thus, by deeming a resolution prohibiting VLTs to have been approved in Winkler in accordance with the Act, the effect of s. 16(2) is to put the Town of Winkler into the “starting position” of prohibiting VLTs. If a subsequent VLT plebiscite is to be held in Winkler, the question will ask whether to reinstate VLTs in that community.

More broadly, the purpose of the *VLT Act* as a whole seems to be, quite simply, to allow municipalities to express, by binding plebiscite, whether they wish VLTs to be permitted or prohibited within their communities. This purpose is evident from the title of the Act, *The Gaming Control Local Option (VLT) Act*, which clearly expresses the government’s desire to obtain local input on the issue of VLTs. The *VLT Act* was the government’s response to two reports: the Manitoba Lottery Policy Review’s *Working Group Report* (1995) (the “Desjardins Report”), and the Manitoba Gaming Control Commission’s *Municipal VLT Plebiscite Review* (1998). Both reports recommended that municipal plebiscites be held to determine local opinion on the issue of VLTs.

The pith and substance of the *VLT Act* falls within a provincial head of legislative authority. As Stevenson J. wrote for this Court in *Furtney, supra*, at p. 103, gaming is a matter that falls within the “double aspect” doctrine. Accordingly, gaming can be subject to legislation by both the federal and provincial governments:

In my view, the regulation of gaming activities has a clear provincial aspect under s. 92 of the *Constitution Act, 1867* subject to Parliamentary paramountcy in the case of a clash between federal and provincial legislation. . . . Altogether apart from features of gaming which attract criminal prohibition, lottery activities are subject to the legislative authority of the province under various heads of s. 92, including, I suggest, property and civil rights (13), licensing (9), and maintenance of charitable institutions (7) (specifically recognized by the *Code* provisions). Provincial licensing and regulation of gaming

municipalité ou s’il y a lieu d’en permettre à nouveau l’exploitation dans le cas où une telle interdiction des ALV existe déjà. Ainsi, en présumant qu’une résolution interdisant les ALV a été approuvée à Winkler conformément à la Loi, le par. 16(2) a pour effet de placer cette ville dans la « situation de départ » où les ALV sont interdits. Si un autre référendum est tenu à Winkler, il portera sur la question de savoir s’il y a lieu d’y permettre à nouveau l’exploitation des ALV.

De manière plus générale, la *Loi sur les ALV*, dans son ensemble, paraît tout simplement avoir pour objet de permettre aux municipalités d’exprimer, par voie de référendum décisionnel, leur volonté d’autoriser ou d’interdire les ALV sur leur territoire. Cet objet ressort de l’intitulé de la Loi — *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* — qui traduit clairement la volonté du gouvernement de consulter la population locale sur la question des ALV. Le gouvernement a adopté la *Loi sur les ALV* à la suite de deux rapports : le *Working Group Report* du Manitoba Lottery Policy Review (1995) (le « rapport Desjardins ») et celui de la Commission de régie du jeu du Manitoba, intitulé *Municipal VLT Plebiscite Review* (1998). Les deux rapports recommandaient la tenue de référendums municipaux afin de connaître l’opinion de la population locale sur la question des ALV.

De par son caractère véritable, la *Loi sur les ALV* relève d’un chef de compétence législative provinciale. Comme le juge Stevenson l’a affirmé au nom de notre Cour dans l’arrêt *Furtney*, précité, p. 103, la règle du « double aspect » s’applique au jeu. En conséquence, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux peuvent légiférer en la matière :

À mon avis, la réglementation des activités de jeu a un aspect provincial manifeste en vertu de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sous réserve de la compétence prépondérante du Parlement en cas de conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale. [. . .] Outre les aspects des jeux susceptibles d’interdiction en matière criminelle, les loteries sont soumises au pouvoir législatif de la province en vertu de divers chefs de compétence énoncés à l’art. 92, y compris, selon moi, la propriété et les droits civils (13), la délivrance de licences (9), l’entretien des institutions de charité (7) (précisément reconnues par

21

22

activities is not *per se* legislation in relation to criminal law.

Without foreclosing discussion on other potential heads of jurisdiction, it is sufficient for this appeal to find that the *VLT Act* was, *prima facie*, validly enacted under ss. 92(13) and 92(16). Section 16(1) deals specifically with the siteholder agreements, which are contractual in nature and thereby fall under property and civil rights. On a broader level, the municipal plebiscites empower each community to determine whether VLTs will be permitted, thereby invoking matters of a local nature.

23 The *VLT Act* is not, as the appellants have submitted, a colourable attempt to legislate criminal law. The Act does not possess the relevant characteristics outlined by Rand J. in *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1, at p. 50, and affirmed by the Privy Council in *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General for Quebec*, [1951] A.C. 179, at p. 196, and, more recently, in *Reference re Firearms Act (Can.)*, [2000] 1 S.C.R. 783, 2000 SCC 31, at para. 27. These are (1) a prohibition, (2) coupled with a penalty, and (3) a criminal law purpose. The respondents conceded that the *VLT Act* contains a prohibition, namely, s. 3(1) prohibits the operation of VLTs in municipalities that have banned them as the result of a binding plebiscite. Nevertheless, this alone is insufficient to establish that the *VLT Act* is, in pith and substance, criminal law. The Act does not create penal consequences, and was not enacted for a criminal law purpose.

24 Although s. 3(1) prohibits the operation of VLTs in relevant municipalities, it does not create a provincial offence. Nor does it impose a penalty for operating VLTs in those municipalities. If VLT operators were to be charged with any offence, it would be under the gaming provisions in the *Criminal Code*, which prohibit gambling except in accordance with lottery schemes conducted and

les dispositions du *Code*). La délivrance de licences et la réglementation des activités de jeu par la province ne constituent pas en soi de la législation en matière de droit criminel.

Sans exclure l'analyse d'autres chefs de compétence possibles, il suffit, pour les besoins du présent pourvoi, de conclure qu'à première vue la *Loi sur les ALV* a été validement adoptée en application des par. 92(13) et (16). Le paragraphe 16(1) porte précisément sur les accords d'exploitation de site, qui sont de nature contractuelle et qui, de ce fait, relèvent de la propriété et des droits civils. D'un point de vue plus général, les référendums municipaux habilite chaque collectivité à décider si les ALV seront permis, et relèvent ainsi des matières d'une nature locale.

La *Loi sur les ALV* n'est pas, comme l'ont fait valoir les appelants, une tentative déguisée de légiférer en matière criminelle. Elle ne possède pas les caractéristiques pertinentes énoncées par le juge Rand dans *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1, p. 50, et confirmées par le Conseil privé dans l'arrêt *Canadian Federation of Agriculture c. Attorney-General for Quebec*, [1951] A.C. 179, p. 196, et plus récemment, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, [2000] 1 R.C.S. 783, 2000 CSC 31, par. 27. Ces caractéristiques sont (1) une interdiction (2) assortie d'une sanction et (3) d'un objet relevant du droit criminel. Les intimés ont reconnu que la *Loi sur les ALV* comporte, au par. 3(1) notamment, une interdiction d'exploiter des ALV dans les municipalités qui les ont interdits à la suite d'un référendum décisionnel. Or, cela ne suffit pas en soi pour établir que la *Loi sur les ALV* est, de par son caractère véritable, une loi en matière criminelle. La Loi ne comporte aucune conséquence pénale et son objet ne relève pas du droit criminel.

Même si le par. 3(1) interdit l'exploitation d'ALV dans les municipalités qui ont interdit ces appareils, il ne crée pas une infraction provinciale. Il n'inflige pas non plus une sanction pour l'exploitation d'ALV dans ces municipalités. Si un exploitant d'ALV devait être accusé d'une infraction, ce serait en application des dispositions du *Code criminel* en matière de jeu, qui interdisent le jeu sauf

managed by the provinces. The effect of s. 3(1) of the *VLT Act* is simply to remove the exception and give full effect to the existing federal offences.

However, even if the *VLT Act* did create a provincial offence or impose a fine, that would not necessarily make it an attempt to legislate criminal law. Section 92(15) of the *Constitution Act, 1867* allows the provincial legislatures to impose fines or other punishments as a means of enforcing valid provincial law, and the provinces have enacted countless punishable offences within their legislative spheres. Motor vehicle offences are the classic example, and they have been declared constitutionally valid in, *inter alia*, *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804 (careless driving); and *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5 (provincial licence suspension upon conviction for *Criminal Code* impaired driving offence). The mere presence of a prohibition and a penalty does not invalidate an otherwise acceptable use of provincial legislative power.

The appellants submitted that the *VLT Act* contains penal consequences because it terminates all siteholder agreements in municipalities that have voted to prohibit VLTs in accordance with the Act. Relying on this Court's decision in *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127, they argued that the provisions of the *VLT Act* result in the forfeiture of VLTs, which can be characterized as a penalty. However, the termination of siteholder agreements cannot be characterized as a forfeiture within the meaning of the criminal law. At all times during a siteholder agreement, the MLC maintains ownership of the VLTs. The siteholder (in this case, the appellants) has no property interest in the machines. Therefore, when the agreement is terminated and the VLTs are removed from the siteholder's establishment, the siteholder is not required to forfeit any property. The siteholder

dans le cadre d'une loterie mise sur pied et exploitée par une province. Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les ALV* a simplement pour effet de supprimer l'exception et donner pleinement effet aux dispositions fédérales existantes qui créent des infractions.

Toutefois, même si la *Loi sur les ALV* créait une infraction provinciale ou prévoyait une amende, elle ne représenterait pas nécessairement une tentative de légiférer en matière criminelle. Le paragraphe 92(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet à la législature d'une province d'infliger des amendes ou d'autres sanctions pour assurer l'application d'une loi provinciale valide; les provinces ont créé, dans leurs domaines de compétence législative, d'innombrables infractions assorties de sanctions. Les infractions relatives à la conduite d'un véhicule à moteur, qui en sont l'exemple classique, ont été jugées constitutionnelles, notamment dans les arrêts *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804 (conduite imprudente), et *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5 (suspension du permis provincial à la suite d'une déclaration de culpabilité d'infraction criminelle de conduite avec facultés affaiblies). La seule existence d'une interdiction et d'une sanction n'invalide pas l'exercice par ailleurs acceptable d'une compétence législative provinciale.

Les appellants ont soutenu que la *Loi sur les ALV* a des conséquences pénales du fait qu'elle résilie tous les accords d'exploitation de site dans les municipalités qui, conformément à cette loi, ont voté en faveur de l'interdiction des ALV. Invoquant l'arrêt de notre Cour *Johnson c. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127, ils ont fait valoir que l'application de la *Loi sur les ALV* entraîne la confiscation des ALV, qui peut être qualifiée de sanction. Cependant, la résiliation d'un accord d'exploitation de site ne peut pas être qualifiée de confiscation au sens du droit criminel. À tout moment pendant la durée d'un accord d'exploitation de site, la CLM demeure propriétaire des ALV. L'exploitant du site (en l'espèce, les appelants) n'a aucun droit de propriété sur les appareils. Par conséquent, lorsque l'accord est résilié et que les ALV sont retirés de l'établissement de l'exploitant du site, ce dernier n'a pas

25

26

has merely lost the opportunity to earn a percentage of the revenue that the VLTs generate.

à renoncer à un bien. Il perd simplement la possibilité de toucher un pourcentage des recettes générées par les ALV.

27 That is sufficient to distinguish the present appeal from *Johnson, supra*, which properly identified the alleged penalty as a forfeiture. In that case, the impugned legislation specifically denied property rights in slot machines. Where the machines were being operated contrary to the legislation, the Act allowed police to confiscate those machines even if, except for the legislation, they would have been considered the property of the offender. In short, a violation of the legislation struck down in *Johnson* resulted in a loss of property. In the present case, however, the *VLT Act* merely allows the MLC to reclaim its own VLTs. This cannot be considered a forfeiture.

Cela est suffisant pour distinguer le présent pourvoi de l'arrêt *Johnson*, précité, où la sanction alléguée a été qualifiée, à juste titre, de confiscation. Dans cette affaire, la loi contestée n'a ni expressément tout droit de propriété sur les machines à sous. Lorsque les machines étaient exploitées contrairement à ses dispositions, la loi en cause autorisait les policiers à les confisquer même si, n'eût été celle-ci, elles auraient été considérées comme appartenant au contrevenant. Bref, la violation de la loi invalidée dans l'arrêt *Johnson* entraînait la perte d'un bien. Dans la présente affaire, cependant, la *Loi sur les ALV* permet simplement à la CLM de reprendre possession de ses propres appareils. Cela ne saurait être considéré comme une confiscation.

28 The conclusion that the *VLT Act* does not impose penal consequences makes it unnecessary to determine whether it was enacted for a criminal law purpose. Nevertheless, certain submissions made during the course of proceedings warrant a brief response. The appellants argued that the *VLT Act* was enacted for purposes of public morality, and that it was, therefore, an attempt to legislate criminal law. This submission is flawed on several bases. First, the trial judge found no evidence indicating that this law was enacted to regulate public morality. The province has authority to regulate gaming, and this includes provisions regulating where gaming may be conducted. Just as the province can regulate when and where alcohol may be legally consumed, so can it regulate when and where individuals can legally operate VLTs. It does not follow that, in doing so, the province is somehow regulating public morality.

Vu la conclusion que la *Loi sur les ALV* n'a aucune conséquence pénale, il n'est pas nécessaire de déterminer si son objet relève du droit criminel. Néanmoins, certains arguments avancés pendant l'instance méritent qu'on y réponde brièvement. Les appelants ont soutenu que la *Loi sur les ALV* a été adoptée pour régler la moralité publique et qu'elle représentait, de ce fait, une tentative de légiférer en matière criminelle. Cet argument comporte plusieurs lacunes. Premièrement, la juge de première instance n'a relevé aucun élément de preuve indiquant que cette loi visait à régler la moralité publique. La province a compétence pour régler le jeu et notamment pour adopter des dispositions régissant les lieux où l'on peut s'y adonner. Tout comme une province peut régler les heures et les lieux de consommation légale d'alcool, elle peut également régler les heures et les lieux d'exploitation légale d'ALV. Il ne s'ensuit pas que, ce faisant, la province réglemente d'une façon ou d'une autre la moralité publique.

29 Second, the province and individual municipalities may have any number of reasons for restricting gaming to certain locations. Some may concern the local economy, and others may be purely aesthetic or cultural. There is no basis on which to assume that the dominant purpose for prohibiting VLTs

Deuxièmement, la province et chacune des municipalités peuvent avoir maintes raisons de limiter les activités de jeu à des endroits bien précis. Certaines raisons peuvent avoir trait à l'économie locale, alors que d'autres peuvent être d'ordre purement esthétique ou culturel. Rien ne justifie de présumer que

in certain locations is to regulate public morality. Indeed, the fact that the *VLT Act* does not affect VLTs located at racetracks or other “premises dedicated to gaming activity” suggests that the government was not attempting to condemn VLTs on any moral basis. See *Gaming Control Act*, S.M. 1996, c. 74, s. 1. Rather, it supports the interpretation that the *VLT Act* was designed merely to limit more “incidental” contact with VLTs — in taverns, for example — in municipalities that wish to do so.

Third, the presence of moral considerations does not *per se* render a law *ultra vires* the provincial legislature. In giving Parliament exclusive jurisdiction over criminal law, the *Constitution Act, 1867* did not intend to remove all morality from provincial legislation. In many instances, it will be impossible for the provincial legislature to disentangle moral considerations from other issues. For example, in the present case, it is difficult to ignore the various social costs associated with gambling and VLTs. As the Desjardins Report, *supra*, examined in detail, government-run gambling can have adverse social consequences, including addiction, crime, bankruptcy, and reductions in charitable gaming. The provincial government can legitimately consider these social costs when deciding how to regulate gaming in the province. The fact that some of these considerations have a moral aspect does not invalidate an otherwise legitimate provincial law.

The dominant purpose of the *VLT Act* is to regulate gaming in the province. Any moral aspects of the *VLT Act* fall within the doctrine of “incidental effects”, recently affirmed by this Court in *Kitkatla Band, supra*, at para. 54; and *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21, at para. 23. Where a law is in pith and substance related to the provincial legislative sphere, it will not be struck down merely because it has incidental effects on a

l’interdiction des ALV à certains endroits vise principalement à régler la moralité publique. En réalité, le fait que la *Loi sur les ALV* ne touche pas les ALV situés dans une piste de course ou d’autres « lieux servant à des activités de jeu » indique que le gouvernement ne tentait pas d’interdire l’exploitation des ALV pour des raisons d’ordre moral. Voir la *Loi sur la Commission de régie du jeu*, L.M. 1996, ch. 74, art. 1. Il étaye plutôt l’interprétation voulant que la *Loi sur les ALV* vise simplement à limiter davantage les occasions d’utiliser les ALV — dans les tavernes, par exemple — dans les municipalités qui le souhaitent.

Troisièmement, une loi n’excède pas la compétence de la législature provinciale en raison de la seule existence de considérations morales. En accordant au Parlement la compétence exclusive en matière de droit criminel, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne visait pas à exclure de la compétence législative provinciale toute matière ayant trait à la moralité. Dans bien des cas, il sera impossible à la législature provinciale de dégager les considérations morales d’autres considérations. Par exemple, dans la présente affaire, il est difficile de faire abstraction des divers coûts sociaux liés au jeu et aux ALV. Comme en fait foi l’examen approfondi effectué dans le rapport Desjardins, *op. cit.*, le jeu contrôlé par l’État peut avoir des conséquences sociales néfastes, dont la dépendance, la criminalité, la faillite et le déclin des activités de jeu organisées à des fins de bienfaisance. Le gouvernement provincial peut légitimement tenir compte de ces coûts sociaux pour décider comment régler le jeu dans la province. Le fait que certaines de ces considérations aient un aspect moral n’invalide pas pour autant une loi provinciale par ailleurs légitime.

La *Loi sur les ALV* vise principalement à régler le jeu dans la province. Tout aspect moral de cette loi est assujéti à l’application de la règle des « effets accessoires » que notre Cour a récemment confirmée dans les arrêts *Bande Kitkatla*, précité, par. 54, et *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21, par. 23. La loi qui, de par son caractère véritable, touche un domaine de compétence législative provinciale ne sera pas invalidée

federal head of power. For instance, in *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59, it was held that a provincial law restricting nude entertainment at licensed taverns was valid. It is reasonable to assume that such a law would have had some incidental effects on public morality. Yet, the Court found that the law was validly enacted because in pith and substance it dealt with licensing, local matters, and property and civil rights.

pour le seul motif qu'elle a des effets accessoires sur un chef de compétence fédérale. Par exemple, dans l'arrêt *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59, une loi provinciale limitant les spectacles de nudité dans les débits de boisson autorisés a été jugée valide. L'on peut raisonnablement présumer que cette loi pouvait avoir des effets accessoires sur la moralité publique. Notre Cour a néanmoins conclu à la validité de la loi en question étant donné que, de par son caractère véritable, elle touchait à l'attribution de permis, à des matières d'une nature locale, ainsi qu'à la propriété et aux droits civils.

32 In the present appeal, the provincial government passed a law that was within a provincial head of legislative authority. Although there is a possibility that local morality may affect which municipalities choose to ban VLTs through binding plebiscites, the dominant purpose of the *VLT Act* is not to express moral disapproval of VLTs. In as much as there is a moral aspect to the *VLT Act*, this effect is incidental to the overall regulatory scheme, and does not infringe on Parliament's exclusive authority to legislate criminal law.

Dans la présente affaire, le gouvernement provincial a adopté une loi relevant d'un chef de compétence législative provinciale. En dépit de la possibilité que la moralité de la population locale influe sur le choix de certaines municipalités d'interdire les ALV par référendum décisionnel, la *Loi sur les ALV* ne vise pas principalement à exprimer une désapprobation morale des ALV. Si tant est que la *Loi sur les ALV* comporte un aspect moral, il s'agit là d'un effet accessoire du régime réglementaire global, qui n'empiète pas sur la compétence législative exclusive du Parlement en matière de droit criminel.

33 In making this determination, I am mindful of the presumption of constitutionality recognized in *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, at p. 255; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662, at pp. 687-88; *Re Firearms Act*, *supra*, at para. 25. When faced with two plausible characterizations of a law, we should normally choose that which supports the law's constitutional validity.

En tirant cette conclusion, je suis conscient de la présomption de constitutionnalité reconnue dans *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198, p. 255; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662, p. 687-688; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, précité, par. 25. Lorsqu'il est possible de qualifier une loi de deux façons, nous devons normalement opter pour celle qui étaye la constitutionnalité de cette loi.

34 The Attorney General of Canada's intervention in support of the provincial government creates a situation of attempted federal-provincial cooperation. The governments, in the absence of jurisdiction, cannot by simple agreement lend legitimacy to a claim that the *VLT Act* is *intra vires*. However, given that both federal and provincial governments guard their legislative powers carefully, when they do agree to shared jurisdiction, that fact should be

L'intervention du procureur général du Canada en faveur du gouvernement provincial constitue une tentative de coopération fédérale-provinciale. En l'absence de compétence, les gouvernements ne peuvent pas simplement convenir de la légitimité d'une allégation que la *Loi sur les ALV* est constitutionnelle. Toutefois, étant donné que tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux défendent farouchement leurs compétences

given careful consideration by the courts: *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at pp. 19-20; *Kitkatla Band, supra*, at paras. 72-73.

This principle is further bolstered in the present case by the explicit interaction of the *Criminal Code* and provincial gaming legislation. Section 207(1)(a) of the *Criminal Code* specifically creates an exception to the gaming and betting offences where a lottery scheme has been established by a province. It was first enacted in 1969 for the purpose of decriminalizing lotteries and allowing each province to determine whether it wished to establish a lottery scheme. Where no such scheme exists, the *Criminal Code* offences still apply. Parliament has intentionally designed a structure for gaming offences that affirms the double aspect of gaming and promotes federal-provincial cooperation in this area. Section 207(1)(a) removes the possibility of operational conflict, and with it, any question of paramountcy.

I conclude that the *VLT Act* in its entirety, and s. 16 in particular, are *intra vires* the provincial legislature. The Act's purposes are to regulate gaming in the province and to allow for local input on the issue of VLTs, both of which fall under the powers enumerated in s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. It is not an attempt to legislate criminal law, as it has neither penal consequences nor a criminal law purpose. Finally, the issues of interjurisdictional immunity and paramountcy do not arise in this case, and they need not be discussed beyond what has already been stated.

C. *The Claim of Improper Delegation*

Before turning to the various *Charter* claims, a brief comment is warranted on the argument raised by the intervening group of Alberta merchants. They challenged the entire *VLT Act* on the ground that it constitutes an improper abdication of the

législatives respectives, lorsqu'ils s'entendent sur le partage d'une compétence, les tribunaux doivent prendre soin de tenir compte de ce fait : *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 19-20; *Bande Kitkatla*, précité, par. 72-73.

En l'espèce, ce principe est également étayé par l'interaction explicite entre le *Code criminel* et la législation provinciale en matière de jeu. L'alinéa 207(1)a) du *Code criminel* rend expressément inapplicables les infractions en matière de jeu et de pari dans le cas d'une loterie mise sur pied par une province. Cette disposition, qui date de 1969, a été adoptée pour décriminaliser la loterie et permettre à chacune des provinces qui le souhaitent de mettre sur pied un système de loterie. En l'absence d'un tel système, les infractions prévues par le *Code criminel* continuent de s'appliquer. C'est à dessein que le législateur fédéral a établi un régime d'infractions en matière de jeu qui confirme le double aspect du jeu et qui favorise la coopération fédérale-provinciale dans ce domaine. L'alinéa 207(1)a) écarte toute possibilité de conflit sur le plan du fonctionnement et, de ce fait, toute question de prépondérance.

J'arrive à la conclusion que la *Loi sur les ALV*, en entier, et l'art. 16, en particulier, relèvent de la compétence législative de la province. Cette loi a pour objet de réglementer le jeu dans la province et de permettre à la population locale de s'exprimer sur la question des ALV; ces deux objectifs relèvent des champs de compétence énumérés à l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Loi ne représente pas une tentative de légiférer en matière criminelle étant donné qu'elle ne comporte aucune conséquence pénale ni aucun objet relevant du droit criminel. Enfin, les questions de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance ne se posent pas en l'espèce, et il n'est pas nécessaire de s'y attarder davantage.

C. *L'argument de la délégation irrégulière*

Avant d'examiner les divers arguments fondés sur la *Charte*, il convient de commenter brièvement l'argument avancé par le groupe d'intervenants constitué des commerçants albertains. Ceux-ci ont contesté la *Loi sur les ALV* en entier pour le motif

35

36

37

legislature's law-making powers and usurps the authority of the Lieutenant Governor. These interveners submit that, by allowing municipalities to hold binding plebiscites, the provincial government has given them the power to make and repeal law. This, they argue, violates the provincial legislature's exclusive authority to make laws for the province.

que cette loi représente une renonciation irrégulière, de la part de la législature, à sa compétence législative et une usurpation du pouvoir du lieutenant-gouverneur. Ces intervenants soutiennent qu'en permettant aux municipalités de tenir des référendums décisionnels le gouvernement provincial leur a accordé le pouvoir d'adopter et d'abroger des lois. D'après eux, cela viole le pouvoir exclusif du gouvernement provincial d'adopter des lois applicables dans la province.

38

This submission fails, as the interveners' argument rests on an incorrect characterization of the impugned legislation. The *VLT Act* does not, in any way, empower municipal voters to enact legislation. The Act has been wholly drafted, debated and enacted by the provincial legislature, and has been given Royal Assent by the Lieutenant Governor. It sets out how the municipal plebiscites will take place and what their effects will be in the relevant municipalities. The only role played by municipal electors is in initiating and voting in a plebiscite. The results of the plebiscite determine whether the prohibition in s. 3 of the *VLT Act* will apply in the municipality. In other words, the application of the statutory VLT prohibition is conditional upon there being a certain plebiscite result. Consequently, the *VLT Act* falls within the category of "conditional legislation" which was upheld by the Privy Council in *Russell v. The Queen* (1882), 7 App. Cas. 829, at p. 835:

Cet argument des intervenants ne saurait être retenu étant donné qu'il repose sur une qualification incorrecte de la mesure législative contestée. La *Loi sur les ALV* n'habilite aucunement les électeurs d'une municipalité à légiférer. Elle a été rédigée, débattue et adoptée en entier par la législature provinciale et a reçu la sanction royale du lieutenant-gouverneur. Elle énonce la façon de tenir un référendum municipal et précise les effets qu'un tel référendum aura dans la municipalité concernée. Le rôle des électeurs municipaux se limite à organiser le référendum et à y participer en votant. Le résultat du référendum détermine si l'interdiction prévue à l'art. 3 de la *Loi sur les ALV* s'appliquera ou non dans la municipalité. En d'autres termes, l'application de l'interdiction légale des ALV dépend de l'issue du référendum. Par conséquent, la *Loi sur les ALV* relève de la catégorie des « lois conditionnelles » dont le Conseil privé a confirmé la validité dans l'arrêt *Russell c. The Queen* (1882), 7 App. Cas. 829, p. 835 :

... the Act does not delegate any legislative powers whatever. It contains within itself the whole legislation on the matters with which it deals. The provision that certain parts of the Act shall come into operation only on the petition of a majority of electors does not confer on these persons power to legislate. Parliament itself enacts the condition and everything which is to follow upon the condition being fulfilled. Conditional legislation of this kind is in many cases convenient, and is certainly not unusual, and the power so to legislate cannot be denied to the Parliament of Canada, when the subject of legislation is within its competency.

[TRADUCTION] ... la Loi ne délègue aucun pouvoir législatif. Elle édicte toutes les mesures législatives applicables aux matières sur lesquelles elle porte. La disposition selon laquelle certaines parties de la Loi ne s'appliquent qu'à la suite d'une pétition présentée en ce sens par une majorité d'électeurs ne confère pas à ces personnes le pouvoir de légiférer. Le Parlement établit lui-même la condition et tout ce qui s'ensuit une fois qu'elle est remplie. Une loi conditionnelle de ce genre est pratique dans bien des cas et n'est sûrement pas inhabituelle. On ne peut pas nier au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer ainsi lorsque l'objet de la mesure législative en question relève de sa compétence.

39

Through the *VLT Act*, the Manitoba Government has employed a statutory instrument to bind itself to respect local opinion. Nowhere does the Act, in

En adoptant la *Loi sur les ALV*, le gouvernement manitobain s'est engagé légalement à respecter l'opinion exprimée par la population locale. Que ce

purpose or effect, give municipal voters the power to legislate. This case is distinguishable from *Re The Initiative and Referendum Act* (1916), 27 Man. R. 1 (C.A.), upon which the interveners based their argument. There, the impugned legislation allowed voters to submit laws for approval by ballot and, if approved, the proposed law would be deemed an Act of the provincial legislature. Here, there has been no attempt to bypass the Legislative Assembly or to usurp its law-making function. The Act merely allows municipalities to decide on the applicability of the Act to their communities.

Finally, I would add that the interveners' argument would severely restrict Parliament and the provincial legislatures from enacting "local option" legislation, which was upheld over a century ago by the Privy Council in *Russell, supra*, with respect to the *Canada Temperance Act*. That decision was affirmed by the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, and there is no need to question its continued validity as authority on this issue.

D. *The Claim under Section 2(b) of the Charter*

According to the appellants, the effect of the "deemed vote" in s. 16 of the *VLT Act* was to deny them the right to vote in a plebiscite under the Act and, therefore, to violate their freedom of expression in s. 2(b) of the *Charter*. There is no question since this Court's decision in *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, that casting a vote is a form of expression that is protected under s. 2(b). The question in this case is whether s. 16 of the *VLT Act* actually violates this freedom. I conclude that it does not.

While *Haig* held that voting is a protected form of expression, it also concluded that there is no constitutional right to vote in a referendum. See L'Heureux-Dubé J., at pp. 1040-41:

A referendum is a creation of legislation. Independent of the legislation giving genesis to a referendum, there is no right of participation. **The right to vote in a**

soit dans son objet ou dans son effet, la Loi ne confère nullement aux électeurs municipaux le pouvoir de légiférer. La présente affaire peut être distinguée du renvoi intitulé *Re The Initiative and Referendum Act* (1916), 27 Man. R. 1 (C.A.), sur lequel repose l'argument des intervenants. Dans cette affaire, la loi contestée permettait aux électeurs de soumettre au scrutin l'approbation d'une loi. En cas d'approbation, la loi proposée était réputée constituer une loi de la législature provinciale. En l'espèce, personne n'a tenté de contourner l'Assemblée législative ou d'usurper sa fonction de législateur. La Loi autorise simplement les municipalités à décider de l'applicabilité de ses dispositions sur leur territoire.

Enfin, j'ajoute que retenir l'argument des intervenants limiterait considérablement le pouvoir du Parlement et des législatures provinciales d'adopter des lois sur les « options locales », pouvoir que le Conseil privé a confirmé il y a plus d'un siècle dans l'arrêt *Russell*, précité, relativement à l'*Acte de tempérance du Canada*. Le Conseil privé a confirmé cette décision dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, qui fait toujours autorité en la matière.

D. *L'argument fondé sur l'al. 2b) de la Charte*

Selon les appelants, la présomption de scrutin, à l'art. 16 de la *Loi sur les ALV*, les a privés du droit de voter lors d'un référendum tenu conformément à la Loi et a donc porté atteinte à leur liberté d'expression garantie à l'al. 2b) de la *Charte*. Depuis l'arrêt *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, il ne fait aucun doute que l'exercice du droit de vote est une forme d'expression protégée par l'al. 2b). La question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'art. 16 de la *Loi sur les ALV* porte réellement atteinte à cette liberté. Je conclus que non.

Dans l'arrêt *Haig*, notre Cour a statué que voter est une forme d'expression protégée, mais elle a également conclu qu'il n'existe aucun droit constitutionnel de voter à un référendum. Voir les motifs de la juge L'Heureux-Dubé, aux p. 1040-1041 :

Un référendum est une création de la loi. Abstraction faite de la loi prévoyant le référendum, il n'existe aucun droit d'y prendre part. Le droit d'y voter découle de la

referendum is a right accorded by statute, and the statute governs the terms and conditions of participation. . . . In my view, though a referendum is undoubtedly a platform for expression, s. 2(b) of the *Charter* does not impose upon a government, whether provincial or federal, any positive obligation to consult its citizens through the particular mechanism of a referendum. Nor does it confer upon all citizens the right to express their opinions in a referendum. A government is under no constitutional obligation to extend this platform of expression to anyone, let alone to everyone. A referendum as a platform of expression is, in my view, a matter of legislative policy and not of constitutional law. [Emphasis in original.]

A municipal plebiscite, like a referendum, is a creation of legislation. In the present case, any right to vote in a plebiscite must be found within the language of the *VLT Act*. It alone defines the terms and qualifications for voting. Accordingly, the appellants cannot complain that the *VLT Act*, itself, denied them the right to vote in a VLT plebiscite.

43 A *caveat* was added in *Haig* that, once the government decides to extend referendum voting rights, it must do so in a fashion that is consistent with other sections of the *Charter*. However, as the appellants submitted that they had been denied referendum voting rights on a discriminatory basis, their claim should be assessed under s. 15(1), of which more will be said below.

44 Finally, it is worth noting that the *VLT Act* does not prevent the residents of Winkler from voting in future plebiscites on the issue of VLTs. They have not been disenfranchised from VLT plebiscites. Like all other residents of Manitoba, they are free to initiate a plebiscite under the Act to either reinstate or remove VLTs from their municipality.

E. The Claim under Section 7 of the Charter

45 The appellants also submitted that s. 16 of the *VLT Act* violates their right under s. 7 of the *Charter* to pursue a lawful occupation. Additionally, they submitted that it restricts their freedom of

loi et c'est celle-ci qui régit les conditions auxquelles est soumis le droit d'y participer. [. . .] À mon avis, bien qu'un référendum soit assurément une tribune pour favoriser l'expression, l'al. 2b) de la *Charte* n'impose à aucun gouvernement, provincial ou fédéral, une obligation positive de consulter les citoyens par le recours à cette méthode particulière qu'est un référendum. Il ne confère pas, non plus, à l'ensemble des citoyens le droit d'exprimer leur opinion dans le cadre d'un référendum. Le gouvernement n'a aucune obligation constitutionnelle d'offrir cette tribune pour favoriser l'expression à qui que ce soit, et encore moins à tous. Le référendum en tant que tribune pour favoriser l'expression relève, selon moi, de la politique législative et non du droit constitutionnel. [Souligné dans l'original.]

Comme tout autre référendum, un référendum municipal est une création de la loi. Dans la présente affaire, tout droit de voter à un référendum doit être prévu par la *Loi sur les ALV*. Elle seule définit les conditions et modalités de l'exercice du droit de vote. Les appelants ne peuvent donc pas se plaindre que la *Loi sur les ALV*, elle-même, les prive du droit de voter à un référendum sur les ALV.

Dans l'arrêt *Haig*, notre Cour a fait la mise en garde suivante : lorsque le gouvernement décide d'accorder le droit de voter à un référendum, il doit le faire d'une manière conforme aux autres dispositions de la *Charte*. Toutefois, comme les appelants ont soutenu qu'ils s'étaient vu refuser de façon discriminatoire le droit de voter, leur argument doit être examiné au regard du par. 15(1), sur lequel je reviendrai plus loin.

Enfin, il importe de souligner que la *Loi sur les ALV* n'empêche pas les résidents de Winkler de voter sur la question des ALV lors d'un autre référendum. Ils ne sont pas privés du droit de voter à un référendum portant sur les ALV. Comme tous les autres résidents du Manitoba, il leur est loisible d'organiser, conformément à la Loi, un référendum visant à permettre à nouveau les ALV dans la municipalité ou à les en retirer.

E. L'argument fondé sur l'art. 7 de la Charte

Les appelants ont également soutenu que l'art. 16 de la *Loi sur les ALV* porte atteinte au droit d'exercer un métier licite que leur garantit l'art. 7 de la *Charte*. Ils ont ajouté que cette disposition restreint leur

movement by preventing them from pursuing their chosen profession in a certain location, namely, the Town of Winkler. However, as a brief review of this Court's *Charter* jurisprudence makes clear, the rights asserted by the appellants do not fall within the meaning of s. 7. The right to life, liberty and security of the person encompasses fundamental life choices, not pure economic interests. As La Forest J. explained in *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844, at para. 66:

... the autonomy protected by the s. 7 right to liberty encompasses only those matters that can properly be characterized as fundamentally or inherently personal such that, by their very nature, they implicate basic choices going to the core of what it means to enjoy individual dignity and independence.

More recently, *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, 2000 SCC 44, concluded that the stigma suffered by Mr. Blencoe while awaiting trial of a human rights complaint against him, which hindered him from pursuing his chosen profession as a politician, did not implicate the rights under s. 7. See Bastarache J., at para. 86:

The prejudice to the respondent in this case ... is essentially confined to his personal hardship. He is not "employable" as a politician, he and his family have moved residences twice, his financial resources are depleted, and he has suffered physically and psychologically. However, the state has not interfered with the respondent and his family's ability to make essential life choices. To accept that the prejudice suffered by the respondent in this case amounts to state interference with his security of the person would be to stretch the meaning of this right.

In the present case, the appellants' alleged right to operate VLTs at their place of business cannot be characterized as a fundamental life choice. It is purely an economic interest. The ability to generate business revenue by one's chosen means is not a right that is protected under s. 7 of the *Charter*.

droit de circuler librement en les empêchant d'exercer le métier de leur choix à un endroit particulier, à savoir la ville de Winkler. Toutefois, un bref examen de la jurisprudence de notre Cour relative à la *Charte* révèle clairement que les droits invoqués par les appelants ne sont pas visés par l'art. 7. Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne englobe les choix fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie, et non des intérêts purement économiques. Comme le juge La Forest l'a expliqué dans l'arrêt *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 66 :

... l'autonomie protégée par le droit à la liberté garanti par l'art. 7 ne comprend que les sujets qui peuvent à juste titre être qualifiés de fondamentalement ou d'essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix fondamentaux participant de l'essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l'indépendance individuelles.

Plus récemment, dans l'arrêt *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, 2000 CSC 44, notre Cour a conclu que la stigmatisation dont M. Blencoe a été victime, en attendant l'instruction de la plainte en matière de droits de la personne qui avait été déposée contre lui et qui l'avait empêché d'exercer son métier de politicien, ne faisait pas intervenir les droits garantis à l'art. 7. Voir les motifs du juge Bastarache, au par. 86 :

... le préjudice subi par l'intimé en l'espèce se limite essentiellement à ses difficultés personnelles. Il est « inapte au travail » de politicien, sa famille et lui ont changé de lieu de résidence deux fois, il a épuisé ses ressources financières et il a souffert tant physiquement que psychologiquement. Cependant, l'État n'a pas porté atteinte à la capacité de l'intimé et des membres de sa famille de faire des choix essentiels dans leur vie. Accepter que le préjudice subi par l'intimé en l'espèce équivaut à une atteinte de l'État au droit qu'il a à la sécurité de sa personne serait forcer le sens de ce droit.

Dans la présente affaire, le droit que les appelants auraient d'exploiter des ALV dans leurs établissements ne saurait être qualifié de choix fondamental dans leur vie. Il représente simplement un intérêt économique. La capacité d'une personne de générer un revenu d'entreprise par le moyen de son choix n'est pas un droit garanti par l'art. 7 de la *Charte*.

F. *The Claim under Section 15(1) of the Charter*

47

The appellants argued that their rights under s. 15(1) of the *Charter* were violated by s. 16 of the *VLT Act*. This claim should be analyzed in accordance with the three-pronged test summarized by Iacobucci J. in *Law, supra*, at para. 88:

- (A) whether a law imposes differential treatment between the claimant and others, in purpose or effect;
- (B) whether one or more enumerated or analogous grounds of discrimination are the basis for the differential treatment; and
- (C) whether the law in question has a purpose or effect that is discriminatory within the meaning of the equality guarantee.

The appellants submitted that part (A) of the test was met because s. 16 of the *VLT Act* distinguished between residents of Winkler and all other residents of Manitoba. They further argued that this distinction was based on the analogous ground of residence, and was discriminatory because it denied them the opportunity to vote in a binding plebiscite on the issue of VLTs.

48

There is no merit in this ground of appeal. First, although s. 16 of the *VLT Act* clearly makes a distinction between Winkler and other municipalities, it is implausible that residence in Winkler constitutes an analogous ground of discrimination. Residence was rejected as an analogous ground in both *Haig, supra*, and *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296. Further, the majority in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, clearly stated that the analogous ground recognized in that case was “Aboriginality-residence”, and that “no new water is charted, in the sense of finding residence, in the generalized abstract, to be an analogous ground” (para. 15). In rejecting the claimant’s s. 15 argument in *Haig*, the majority explained, at p. 1044, why residence is an unlikely analogous ground:

F. *L’argument fondé sur le par. 15(1) de la Charte*

Les appelants ont soutenu que l’art. 16 de la *Loi sur les ALV* portait atteinte aux droits que leur garantit le par. 15(1) de la *Charte*. Cet argument doit être analysé en fonction du critère à trois volets résumé par le juge Iacobucci dans l’arrêt *Law*, précité, par. 88 :

- (A) La loi a-t-elle pour objet ou pour effet d’imposer une différence de traitement entre le demandeur et d’autres personnes?
- (B) La différence de traitement est-elle fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues?
- (C) La loi en question a-t-elle un objet ou un effet discriminatoires au sens de la garantie d’égalité?

Les appelants ont fait valoir que le volet (A) du critère était respecté en raison de la distinction que l’art. 16 de la *Loi sur les ALV* établissait entre les résidents de Winkler et tous les autres résidents du Manitoba. Ils ont ajouté que cette distinction reposait sur le motif analogue du lieu de résidence et qu’elle était discriminatoire étant donné qu’elle leur refusait la possibilité de voter à un référendum décisionnel sur la question des ALV.

Ce moyen d’appel n’est pas bien fondé. Premièrement, bien que l’art. 16 de la *Loi sur les ALV* établisse clairement une distinction entre Winkler et les autres municipalités, il est invraisemblable que le fait de résider à Winkler constitue un motif analogue de discrimination. Notre Cour a refusé de reconnaître le lieu de résidence comme étant un motif analogue tant dans l’arrêt *Haig*, précité, que dans l’arrêt *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296. En outre, dans l’arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, les juges majoritaires ont clairement affirmé que le motif analogue reconnu dans cette affaire était celui de l’« autochtonité-lieu de résidence » et que « rien de nouveau n’a été établi, en ce sens qu’il n’a pas été jugé que le lieu de résidence constituait, de façon générale, un motif analogue » (par. 15). Dans l’arrêt *Haig*, précité, p. 1044, en rejetant l’argument des demandeurs fondé sur l’art. 15, les juges majoritaires ont expliqué pourquoi il était improbable que le lieu de résidence constitue un motif analogue :

It would require a serious stretch of the imagination to find that persons moving to Quebec less than six months before a referendum date are analogous to persons suffering discrimination on the basis of race, religion or gender. People moving to Quebec less than six months before a referendum date do not suffer from stereotyping, or social prejudice. Though its members were unable to cast a ballot in the Quebec referendum, the group is not one which has suffered historical disadvantage, or political prejudice. Nor does the group appear to be “discrete and insular”. Membership in the group is highly fluid, with people constantly flowing in or out once they meet Quebec’s residency requirements. [Emphasis in original.]

Although the Court in *Haig* left it open for residence to be established as an analogous ground in the appropriate case, I share the trial judge’s view here that this is not such a case. Nothing suggests that Winkler residents are historically disadvantaged or that they suffer from any sort of prejudice.

However, putting the appellants’ case at its best and assuming that they could establish a distinction based on an analogous ground, the legislation does not discriminate against them in any substantive sense. It is not necessary to proceed through all the contextual factors listed by Iacobucci J. in *Law, supra*, because it is clear that the *VLT Act* directly corresponds to the circumstances of Winkler residents. The Town of Winkler was singled out in s. 16 of the *VLT Act* because it was the only municipality to have held a plebiscite on the issue of VLTs. The very purpose of that section was to respect the will of Winkler residents, as expressed in their 1998 plebiscite. Viewed in the context of that plebiscite, I am not convinced that any reasonable resident of Winkler would feel that he or she has been marginalized, devalued or ignored as a member of Canadian society (see *Law, supra*, at para. 53). There is no harm to dignity, and no violation of s. 15(1).

Ce serait fantaisiste au plus haut degré de conclure que les personnes qui déménagent au Québec moins de six mois avant la date d’un référendum sont assimilables aux victimes d’une discrimination fondée sur la race, la religion ou le sexe. Les personnes qui s’installent au Québec moins de six mois avant la date d’un référendum ne souffrent ni de stéréotypage ni de préjugés sociaux. Quoique ses membres n’aient pu voter au référendum québécois, le groupe en question n’est pas de ceux qui ont subi des désavantages historiques ou des préjugés politiques. Il ne semble pas s’agir non plus d’un groupe « distinct et séparé ». Sa composition est hautement changeante : des gens s’y ajoutent constamment puis cessent d’en faire partie dès qu’ils satisfont aux exigences posées par le Québec en matière de résidence. [Souligné dans l’original.]

Même si, dans cet arrêt, notre Cour n’a pas écarté la possibilité d’établir que le lieu de résidence constitue un motif analogue dans un cas qui s’y prête, je partage l’avis de la juge de première instance qu’il n’est pas possible de le faire en l’espèce. Rien n’indique que les résidents de Winkler subissent un désavantage historique ou quelque autre forme de préjudice.

Toutefois, en considérant le dossier des appelants sous l’angle le plus favorable et en supposant qu’ils pourraient établir l’existence d’une distinction fondée sur un motif analogue, force est de conclure que la mesure législative en question n’est pas réellement discriminatoire à leur endroit. Il n’est pas nécessaire d’examiner tous les facteurs contextuels énumérés par le juge Iacobucci dans l’arrêt *Law*, précité, puisqu’il est manifeste que la situation des résidents de Winkler correspond exactement au genre de cas prévu par la *Loi sur les ALV*. La mention de cette ville à l’art. 16 de la *Loi sur les ALV* s’explique par le fait qu’elle était la seule municipalité à avoir tenu un référendum sur la question des ALV. L’objet même de cette disposition était de respecter la volonté que les résidents de Winkler avait exprimée lors du référendum de 1998. Au regard de ce référendum, je ne suis pas convaincu qu’un résident raisonnable de Winkler s’estimerait marginalisé, dévalorisé ou mis de côté en tant que membre de la société canadienne (voir l’arrêt *Law*, précité, par. 53). Il n’y a pas d’atteinte à la dignité ni aucune violation du par. 15(1).

50

It was noted above in the s. 2(b) claim that s. 15(1) might be implicated where the opportunity to vote in a plebiscite is extended to some and withheld from others based on a prohibited ground of discrimination. This would be the case if a law prohibited members of a certain race or religion from voting in a plebiscite. However, that is not the case in this appeal. First, as previously noted, the distinction in s. 16 of the *VLT Act* is not based on an analogous ground. Second, the distinction does not affect the qualification and ability of Winkler residents to vote in a VLT plebiscite under the Act. They are free to initiate a plebiscite should they wish to reinstate VLTs in their community. Consequently, although s. 16 makes a distinction for Winkler residents, that distinction has nothing to do with the alleged right to vote.

Comme je l'ai souligné plus haut relativement à l'argument fondé sur l'al. 2b), il se pourrait que le par. 15(1) s'applique lorsque la possibilité de voter à un référendum est accordée à certaines personnes et refusée à d'autres pour un motif de discrimination illicite. Ce serait le cas si une loi interdisait à des personnes de voter à un référendum en raison de leur race ou de leur religion. Cependant, cette situation n'existe pas en l'espèce. Premièrement, comme nous l'avons vu, la distinction établie à l'art. 16 de la *Loi sur les ALV* n'est pas fondée sur un motif analogue. Deuxièmement, elle n'a aucune incidence sur l'habilité et l'aptitude des résidents de Winkler à voter à un référendum sur les ALV tenu en application de la Loi. Il leur est loisible d'organiser un référendum s'ils souhaitent permettre à nouveau l'exploitation d'ALV dans leur municipalité. En conséquence, même si l'art. 16 établit une distinction en ce qui concerne les résidents de Winkler, cette distinction n'a rien à voir avec le droit de vote qui existerait.

51

VII. Conclusion and Disposition

These reasons support the October 31, 2002 dismissal of this appeal. The respondents are entitled to costs, and the stated constitutional questions are answered as follows:

- (1) Is *The Gaming Control Local Option (VLT) Act*, S.M. 1999, c. 44, in its entirety *ultra vires* the Legislature of the Province of Manitoba as it relates to a subject matter which is within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

Answer: No.

- (2) Is s. 16(1) of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* *ultra vires* the Legislature of the Province of Manitoba as it relates to a subject matter which is within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

Answer: No.

VII. Conclusion et dispositif

Les présents motifs appuient la décision de rejeter le pourvoi rendue le 31 octobre 2002. Les intimés ont droit aux dépens, et les réponses suivantes sont apportées aux questions constitutionnelles qui ont été formulées :

- (1) La *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)*, L.M. 1999, ch. 44, excède-t-elle dans son ensemble la compétence de la législature du Manitoba du fait qu'elle porte sur une matière qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Réponse : Non.

- (2) Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* excède-t-il la compétence de la législature du Manitoba du fait qu'il porte sur une matière qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Réponse : Non.

(3) Is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* inconsistent with s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

(4) If the answer to question 3 is in the affirmative, is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* nevertheless justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: It is unnecessary to answer this question.

(5) Is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* inconsistent with s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

(6) If the answer to question 5 is in the affirmative, is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* nevertheless justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: It is unnecessary to answer this question.

(7) Is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* inconsistent with s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: No.

(8) If the answer to question 7 is in the affirmative, is s. 16 of *The Gaming Control Local Option (VLT) Act* nevertheless justified by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: It is unnecessary to answer this question.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Hill Abra Dewar, Winnipeg.

Solicitor for the respondents: Department of Justice, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

(3) L'article 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il incompatible avec l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Non.

(4) Si la réponse à la troisième question est affirmative, l'art. 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il néanmoins justifié au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

(5) L'article 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il incompatible avec l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Non.

(6) Si la réponse à la cinquième question est affirmative, l'art. 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il néanmoins justifié au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

(7) L'article 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il incompatible avec le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Non.

(8) Si la réponse à la septième question est affirmative, l'art. 16 de la *Loi sur les options locales en matière de jeu (appareils de loterie vidéo)* est-il néanmoins justifié au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants : Hill Abra Dewar, Winnipeg.

Procureur des intimés : Ministère de la Justice, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Alberta Justice, Edmonton.

Solicitors for the interveners 292129 Alberta Ltd. et al.: Merchant Law Group, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Ministère du Procureur général, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Justice Alberta, Edmonton.

Procureurs des intervenants 292129 Alberta Ltd. et autres : Merchant Law Group, Edmonton.