

**Her Majesty The Queen** *Appellant*

v.

**Crown Zellerbach Canada Limited**

*Respondent*

and

**The Attorney General of Quebec and the Attorney General of British Columbia**

*Intervenors*

INDEXED AS: R. v. CROWN ZELLERBACH CANADA LTD.

File No.: 18526.

1986: June 26; 1988: March 24.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

*Constitutional law — Distribution of legislative powers — Ocean pollution — Dumping of waste in provincial marine waters — Federal legislation prohibiting dumping of any substance at sea except in accordance with the terms and conditions of a permit — Definition of sea in federal legislation including internal waters of Canada other than fresh waters — Validity of federal legislation — Whether ocean pollution a matter of national concern falling within Parliament's power to legislate in respect of the peace, order and good government of Canada — Ocean Dumping Control Act, S.C. 1974-75-76, c. 55, s. 4(1) — Constitution Act, 1867, s. 91 "preamble".*

During the conduct of its logging operations, respondent dumped woodwaste in the waters of Beaver Cove, an area within the province of British Columbia, and was charged with contravening s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*. The federal legislation prohibits the dumping of any substance at sea except in accordance with the terms and conditions of a permit, the sea being defined for the purposes of the Act as including the internal waters of Canada other than fresh waters. The respondent had a permit to dump under the Act, but it did not cover this site. The waters of Beaver Cove are navigable and flow into Johnstone Strait which is connected with the Pacific. There was no evidence of any dispersal of the woodwaste or of any effect on navigation or marine life. At trial, the Provincial Court judge dismissed the charges and the appeal by way of stated case was dismissed. Both the trial judge and the Court

**Sa Majesté La Reine** *Appelante*

c.

**Crown Zellerbach Canada Limited** *Intimée*

a

et

**Le procureur général du Québec et le procureur général de la Colombie-Britannique** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. c. CROWN ZELLERBACH CANADA LTD.

Nº du greffe: 18526.

c 1986: 26 juin; 1988: 24 mars.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

e *Droit constitutionnel — Partage des compétences législatives — Pollution de la mer — Immersion de déchets dans des eaux maritimes provinciales — Mesure législative fédérale interdisant l'immersion de substances en mer sauf en conformité avec un permis — Définition de la mer donnée par la loi fédérale incluant les eaux intérieures du Canada à l'exclusion des eaux douces — Validité de la mesure législative fédérale — La pollution de la mer est-elle une question d'intérêt national relevant de la compétence législative du Parlement en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement du Canada? — Loi sur l'immersion de déchets en mer, S.C. 1974-75-76, chap. 55, art. 4(1) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91 «préambule».*

f i Dans le cadre de l'exploitation de son entreprise de coupe de bois, l'intimée a procédé à l'immersion de résidus de bois dans les eaux de Beaver Cove, une zone située à l'intérieur de la province de la Colombie-Britannique, et a été accusée d'avoir enfreint le par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*. La loi fédérale interdit l'immersion de substances en mer, sauf en conformité avec un permis, la mer étant définie pour les fins de la Loi comme incluant les eaux intérieures du Canada, les eaux douces exceptées. L'intimée était titulaire d'un permis d'immersion délivré en vertu de la Loi, mais ce permis ne visait pas cet endroit. Les eaux de Beaver Cove sont navigables et se jettent dans le détroit de Johnstone qui communique avec le Pacifique. Il n'existe aucune preuve qu'il y ait eu dispersion des résidus de bois ni que cela ait eu un effet quelconque sur la navigation ou sur la faune et la flore marines. Au

of Appeal held that s. 4(1) of the Act was *ultra vires* Parliament. This appeal is to determine whether s. 4(1) of the Act is constitutional in its application to the dumping of waste in waters, other than fresh waters, within a province.

*Held* (Beetz, Lamer and La Forest JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Dickson C.J. and McIntyre, Wilson and Le Dain JJ.: The *Ocean Dumping Control Act* is concerned with the dumping of substances which may be shown or presumed to have an adverse effect on the marine environment and may be characterized as directed to the control or regulation of marine pollution. The federal legislative jurisdiction under s. 91(12) of the *Constitution Act, 1867* with respect to seacoast and inland fisheries is not sufficient by itself to support the constitutional validity of s. 4(1) of the Act because that section, viewed in the context of the Act as a whole, fails to meet the test laid down by this Court in *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213, and *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292. While the effect on fisheries of marine pollution caused by the dumping of waste is clearly one of the concerns of the Act, it is not the only effect of such pollution with which the Act is concerned. A basis for federal legislative jurisdiction to control marine pollution generally in provincial waters cannot be found in any of the specified heads of federal jurisdiction in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, whether taken individually or collectively.

Section 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*, however, is constitutionally valid as enacted in relation to a matter falling within the national concern doctrine of the peace, order and good government power of the Parliament of Canada. The national concern doctrine, which is separate and distinct from the national emergency doctrine, applies to both new matters which did not exist at Confederation and to matters which, although originally matters of a local or private nature in a province, have since, in the absence of national emergency, become matters of national concern. For a matter to qualify as a matter of national concern in either sense it must have a singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern and a scale of impact on provincial jurisdiction that is reconcilable with the fundamental distribution of legislative power under the Constitution.

procès, le juge de la Cour provinciale a rejeté les accusations portées, et l'appel interjeté par voie d'exposé de cause a été rejeté. Le juge de première instance et la Cour d'appel ont déclaré tous les deux que le par. 4(1) de la Loi outrepasse la compétence du Parlement. Ce pourvoi vise à déterminer la constitutionnalité de l'application du par. 4(1) de la Loi à l'immersion de déchets dans les eaux d'une province, autres que les eaux douces.

*Arrêt* (les juges Beetz, Lamer et La Forest sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre, Wilson et Le Dain: La *Loi sur l'immersion de déchets en mer* s'intéresse à l'immersion de substances dont on peut démontrer ou présumer qu'elles ont un effet nocif sur le milieu marin et elle peut être considérée comme visant le contrôle ou la réglementation de la pollution des mers. La compétence législative fédérale, attribuée par le par. 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en matière de pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur n'est pas suffisante en soi pour étayer la constitutionnalité du par. 4(1) de la Loi, puisque cette disposition, prise dans le contexte de l'ensemble de la Loi, ne satisfait pas au critère énoncé dans les arrêts *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213, et *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292. Certes, l'effet qu'a sur les pêcheries la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets constitue manifestement l'un des sujets de préoccupation de la Loi, mais ce n'est pas là le seul effet de ce genre de pollution auquel la Loi s'intéresse. Le fondement d'une compétence législative fédérale pour contrôler la pollution des mers en général, dans les eaux provinciales, ne saurait se trouver dans les chefs de compétence fédérale énumérés à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pris individuellement ou collectivement.

Toutefois, le par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* est constitutionnel parce qu'il porte sur une matière relevant de la théorie de l'intérêt national qui justifie l'exercice de la compétence que possède le Parlement du Canada en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. La théorie de l'intérêt national, qui est séparée et distincte de la théorie de la situation d'urgence nationale, s'applique autant à de nouvelles matières qui n'existaient pas à l'époque de la Confédération qu'à des matières qui, bien qu'elles fussent à l'origine de nature locale ou privée dans une province, sont depuis devenues des matières d'intérêt national, sans qu'il y ait situation d'urgence nationale. Pour qu'on puisse dire qu'une matière est d'intérêt national dans un sens ou dans l'autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur

In determining whether a matter has the requisite singleness, distinctiveness and indivisibility, it is relevant to consider what would be the effect on extra-provincial interests of a provincial failure to deal effectively with the control or regulation of the intra-provincial aspects of the matter. The control of marine pollution meets the test. Marine pollution, because of its predominantly extra-provincial as well as international character and implications, is clearly a matter of concern to Canada as a whole. The pollution of marine waters, including provincial marine waters, by the dumping of substances is sufficiently distinguishable from the pollution of fresh waters by such dumping to meet the requirement of singleness or indivisibility. While in many cases the pollution of fresh waters will have a pollutant effect in the marine waters into which they flow, marine pollution, because of the differences in the composition and action of marine waters and fresh waters, has its own characteristics and scientific considerations that distinguish it from fresh water pollution. Moreover, the distinction between salt water and fresh water as limiting the application of the *Ocean Dumping Control Act* meets the consideration, emphasized by a majority of this Court in the *Anti-Inflation Act* reference, [1976] 2 S.C.R. 373, that in order for a matter to qualify as one of national concern falling within the federal peace, order and good government power it must have ascertainable and reasonable limits, in so far as its impact on provincial jurisdiction is concerned.

*Per* Beetz, Lamer and La Forest JJ. (dissenting): Under its general power respecting peace, order and good government, Parliament may legislate for the control of pollution in areas of the ocean falling outside provincial jurisdiction, and in so doing, Parliament is not confined to regulating activities taking place within those areas. In an application of the doctrine of national dimensions of the general power, Parliament may take steps to prevent activities in a province, such as dumping substances in provincial waters or emitting substances into the air, which pollute or have the potential to pollute the sea outside the province. Parliament's power to control ocean pollution under its general power may also be complemented by provisions made pursuant to the criminal law power. However, while Parliament may undoubtedly prohibit the dumping of anything into federal waters, such prohibitions against dumping substances into provincial waters must be linked to some

la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution. Pour déterminer si une matière possède l'unicité, la particularité et l'indivisibilité requises, il est utile d'examiner quel effet aurait sur les intérêts extra-provinciaux l'omission d'une province de s'occuper efficacement du contrôle ou de la réglementation des aspects intraprovinciaux de cette matière. Le contrôle de la pollution de la mer satisfait à ce critère. La pollution des mers, à cause de son caractère et de ses incidences extra-provinciales surtout, mais aussi internationales, est manifestement une matière qui intéresse le Canada tout entier. La pollution des eaux de la mer, y compris les eaux maritimes provinciales, résultant de l'immersion de substances peut suffisamment se distinguer de la pollution des eaux douces due à de telles immersions pour satisfaire à l'unicité ou à l'indivisibilité requises. Même si dans bien des cas, la pollution des eaux douces a pour effet de polluer les eaux de la mer dans lesquelles elles se déversent, la pollution de la mer, à cause des différences qui existent entre les eaux de la mer et les eaux douces sur le plan de leur composition et de leur action, comporte ses propres caractéristiques et présente des considérations scientifiques qui la distinguent de la pollution des eaux douces. En outre, la distinction entre eaux salées et eaux douces, pour limiter l'application de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, satisfait au critère sur lequel la Cour, à la majorité, a insisté dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, savoir que pour qu'on puisse dire qu'une matière revêt un intérêt national et relève de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, elle doit comporter des limites vérifiables et raisonnables, pour ce qui est de son incidence sur la compétence provinciale.

*g Les juges Beetz, Lamer et La Forest (dissidents):* En vertu de sa compétence générale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, le Parlement peut légiférer afin de contrôler la pollution dans des zones maritimes situées en dehors du ressort des provinces, et ce faisant, il n'est pas limité à la réglementation des activités qui se déroulent dans ces zones. En vertu de la théorie des dimensions nationales justifiant l'exercice de la compétence générale, le Parlement peut prendre des mesures pour empêcher certaines activités dans une province, comme le déversement dans des eaux provinciales ou le rejet dans l'atmosphère de substances polluant ou susceptibles de polluer la mer à l'extérieur de la province. Le pouvoir de contrôler la pollution du milieu marin que peut exercer le Parlement en vertu de sa compétence générale peut aussi être complété par des dispositions adoptées en vertu de la compétence en matière de droit criminel. Cependant, bien que le Parle-

federal power. Indeed, to respect the scheme of federalism provided by the Constitution, there must be an attempt to link the proscribed conduct and the actual or potential harm to what is sought to be protected—here, the ocean. In the present case, s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act* was *ultra vires* Parliament as there was no evidence of any such link. The provision was a blanket prohibition against depositing any substance in waters without regard to its nature or amount.

The control of the environment is not a proper subject for incorporation into the peace, order and good government power under the national dimensions doctrine. All physical activities have some environmental impact. Possible legislative responses to such activities cover a large number of the enumerated legislative powers, federal and provincial. To allocate the broad subject-matter of the environmental control to the federal sphere under its general power would effectively gut provincial legislative jurisdiction and sacrifice the principles of federalism enshrined in the Constitution. Further, pollution is not a new phenomenon, and neither are many of the kinds of activities that result in pollution.

The same considerations apply to the creation of an environmental power restricted to the control of ocean pollution. Such subject is not marked by a singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern. Marine waters are not wholly bounded by the coast and cannot be demarcated clearly. Moreover, the proposed federal power would have an impact on provincial jurisdiction irreconcilable with the division of legislative power under the Constitution. Finally, Parliament already has extensive powers to deal with conditions that lead to ocean pollution wherever they occur. The difficulty with the impugned provision in this case is that it seeks to deal with activities that could not be demonstrated either to pollute or to have a reasonable potential of polluting the ocean. The provision simply overreaches and, in its terms, encompasses activities—depositing innocuous substances into provincial waters by local undertakings on provincial lands—that fall within the exclusive legislative jurisdiction of the province. The federal Parliament does not have such wide legislative power over local matters having local import taking

ment puisse indubitablement interdire les immersions de toute nature dans les eaux fédérales, les interdictions d'immerger des substances dans les eaux provinciales doivent être liées à une compétence fédérale quelconque. En fait, pour respecter le régime fédéral prévu par la Constitution, on doit chercher à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages réels ou probables que ce que l'on cherche à protéger pourrait subir, savoir en l'espèce, l'océan. Dans la présente affaire, le par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* outrepasse la compétence du Parlement, car il n'y a aucune preuve qu'un lien de ce genre existe. La disposition est une interdiction générale de déverser quelque substance que ce soit dans les eaux, peu importe sa nature ou sa quantité.

Le contrôle de l'environnement ne peut légitimement être incorporé dans la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, en vertu de la théorie des dimensions nationales. Toutes les activités physiques ont un effet quelconque sur l'environnement. Les réactions législatives possibles à ces activités visent un nombre important de pouvoirs législatifs énumérés, fédéraux et provinciaux. Attribuer le sujet général du contrôle de l'environnement au gouvernement fédéral en vertu de sa compétence générale aurait pour effet de dépouiller de son contenu la compétence législative provinciale et reviendrait à sacrifier les principes du fédéralisme enchaînés dans la Constitution. De plus, la pollution n'est pas un phénomène nouveau, pas plus que bien des activités qui en sont la cause.

Les mêmes considérations s'appliquent à la création d'une compétence en matière d'environnement restreinte au contrôle de la pollution du milieu marin. Un tel sujet n'est pas caractérisé par une unicité, une particularité et une indivisibilité qui le distinguent clairement des questions d'intérêt provincial. Les eaux de la mer ne s'arrêtent pas entièrement à la côte et leur ligne de démarcation ne peut être tracée clairement. En outre, la compétence fédérale proposée aurait sur le domaine de compétence provinciale un effet incompatible avec le partage des pouvoirs législatifs prévus par la Constitution. Enfin, le Parlement jouit déjà de pouvoirs étendus pour remédier à des conditions qui entraînent la pollution du milieu marin partout où elles se présentent. La difficulté que pose la disposition contestée en l'espèce réside dans le fait qu'elle cherche à régir des activités dont on ne peut démontrer qu'elles polluent ou qu'il est raisonnable de croire qu'elles peuvent polluer l'océan. La disposition va tout simplement trop loin et, d'après ses propres termes, elle vise des activités, savoir le dépôt de substances inoffensives, dans des eaux provinciales, par des entreprises locales, sur des biens-fonds provinciaux,

place on provincially owned property. The prohibition in essence constitutes an impermissible attempt to control activities on property held to be provincial.

qui relèvent de la compétence législative exclusive de la province. Le Parlement fédéral ne jouit pas d'une compétence législative aussi large sur des matières locales, ayant des conséquences locales, sur un domaine appartenant à la province. L'interdiction constitue essentiellement une tentative inacceptable de contrôler des activités sur un domaine jugé provincial.

## Cases Cited

By Le Dain J.

**Considered:** *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284; *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, [1923] A.C. 695; *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *Interprovincial Co-operatives Ltd. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477; **referred to:** *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348; *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas* (1976), 1 B.C.L.R. 97, aff'd [1984] 1 S.C.R. 388.

By La Forest J. (dissenting)

*Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292; *Interprovincial Co-operatives Ltd. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477; *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas*, [1984] 1 S.C.R. 388; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; *Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] S.C.R. 792; *Reference re Newfoundland Continental Shelf*, [1984] 1 S.C.R. 86; *Re Canada Metal Co. and The Queen* (1982), 144 D.L.R. (3d) 124; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663; *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112.

## Jurisprudence

b Citée par le juge Le Dain

**Arrêts examinés:** *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, [1923] A.C. 695; *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *Interprovincial Co-operatives Ltd. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477; **arrêts mentionnés:** *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348; *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas* (1976), 1 B.C.L.R. 97, conf. f [1984] 1 R.C.S. 388.

Citée par le juge La Forest (dissident)

*Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292; *Interprovincial Co-operatives Ltd. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477; *Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes*, [1984] 1 R.C.S. 388; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; *Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792; *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve*, [1984] 1 R.C.S. 86; *Re Canada Metal Co. and The Queen* (1982), 144 D.L.R. (3d) 124; *i Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304; *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112.

**Statutes and Regulations Cited**

*Constitution Act, 1867*, ss. 91 "preamble", (9), (10), (12), (13), (27), 92(5), (10), (13), (16).

*Constitution Act, 1871* (U.K.), 34 & 35 Vict., c. 28, s. 4.

*Convention on the Law of the Sea* (1982).

*Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter*, signed by Canada on December 29, 1972, Art. I, III(3).

*Ocean Dumping Control Act*, S.C. 1974-75-76, c. 55, ss. 2(1) "Convention", "dumping", (2), (3), 4(1), (2), 5(2), 9, 10, 13(1)(c), 28(3), Schedules I [am. SOR/81-721], II [am. *idem*], III.

**Authors Cited**

Beaudoin, Gérald A. "La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel" (1977), 23 *McGill L.J.* 207.

Gibson, Dale. "Measuring 'National Dimensions'" (1976), 7 *Man. L.J.* 15.

Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission. *1980 Annual Report: A Perspective on the Problem of Hazardous Substances in the Great Lakes Basin Ecosystem*, presented November 13, 1980, Toronto.

Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission. "Assessment of Airborne Contaminants in the Great Lakes Basin Ecosystem" in Appendix A & B of the *1980 Annual Report* of the Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission, presented November 13, 1980, Toronto.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswells, 1977.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Le Dain, Gerald. "Sir Lyman Duff and the Constitution" (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261.

Lederman, William R. "Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation" (1975), 53 *Can. Bar Rev.* 597.

UNESCO. IMCO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (Gesamp). *The Review of the Health of the Oceans*. Reports and Studies No. 15, 1982.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1984), 51 B.C.L.R. 32, 7 D.L.R. (4th) 449, [1984] 2 W.W.R. 714, 11 C.C.C. (3d) 113, 13 C.E.L.R. 29, dismissing an appeal by way of stated case from a judgment of the Provincial Court (1982), 11 C.E.L.R. 151,

**Lois et règlements cités**

*Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1982).

*Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, signée par le Canada le 29 décembre 1972, art. I, III(3).

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 «préambule», (9), (10), (12), (13), (27), 92(5), (10), (13), (16).

*Loi constitutionnelle de 1871* (R.-U.), 34 & 35 Vict., chap. 28, art. 4.

*Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55, art. 2(1) «Convention», «immersion», (2), (3), 4(1), (2), 5(2), 9, 10, 13(1)c, 28(3), annexes I [mod. DORS/81-721], II [mod. *idem*], III.

**Doctrine citée**

Beaudoin, Gérald A. "La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel" (1977), 23 *McGill L.J.* 207.

Gibson, Dale. "Measuring 'National Dimensions'" (1976), 7 *Man. L.J.* 15.

Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission. *1980 Annual Report: A Perspective on the Problem of Hazardous Substances in the Great Lakes Basin Ecosystem*, presented November 13, 1980, Toronto.

Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission. "Assessment of Airborne Contaminants in the Great Lakes Basin Ecosystem" in Appendix A & B of the *1980 Annual Report* of the Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission, presented November 13, 1980, Toronto.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*. Toronto: Carswells, 1977.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.

Le Dain, Gerald. "Sir Lyman Duff and the Constitution" (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261.

Lederman, William R. "Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation" (1975), 53 *Can. Bar Rev.* 597.

UNESCO. IMCO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (Gesamp). *The Review of the Health of the Oceans*. Reports and Studies No. 15, 1982.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1984), 51 B.C.L.R. 32, 7 D.L.R. (4th) 449, [1984] 2 W.W.R. 714, 11 C.C.C. (3d) 113, 13 C.E.L.R. 29, qui a rejeté l'appel par voie d'exposé de cause interjeté contre un jugement de la Cour provinciale (1982), 11

dismissing charges under s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*. Appeal allowed, Beetz, Lamer and La Forest JJ. dissenting.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *D. R. Kier, Q.C.*, for the appellant.

*Duncan W. Shaw, Q.C.*, and *Brian D. Gilfillan*, for the respondent.

*Odette Laverdière*, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

*E. Robert A. Edwards, Q.C.*, for the intervenor the Attorney General of British Columbia.

The judgment of Dickson C.J. and McIntyre, Wilson and Le Dain JJ. was delivered by

**LE DAIN J.**—The question raised by this appeal is whether federal legislative jurisdiction to regulate the dumping of substances at sea, as a measure for the prevention of marine pollution, extends to the regulation of dumping in provincial marine waters. In issue is the validity of s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*, S.C. 1974-75-76, c. 55, which prohibits the dumping of any substance at sea except in accordance with the terms and conditions of a permit, the sea being defined for the purposes of the Act as including the internal waters of Canada other than fresh waters.

The appeal is by leave of this Court from the judgment on January 26, 1984 of the British Columbia Court of Appeal (1984), 51 B.C.L.R. 32, 7 D.L.R. (4th) 449, [1984] 2 W.W.R. 714, 11 C.C.C. (3d) 113, 13 C.E.L.R. 29, dismissing an appeal by way of stated case from the judgment on May 26, 1982 of Schmidt Prov. Ct. J. (1982), 11 C.E.L.R. 151, who dismissed charges against the respondent of unlawfully dumping in the waters of Johnstone Strait near Beaver Cove in the province of British Columbia on the ground that s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act* is *ultra vires* the Parliament of Canada.

C.E.L.R. 151, qui avait rejeté des accusations portées en vertu du par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*. Pourvoi accueilli, les juges Beetz, Lamer et La Forest sont dissidents.

**a** *T. B. Smith, c.r.*, et *D. R. Kier, c.r.*, pour l'appelante.

*Duncan W. Shaw, c.r.*, et *Brian D. Gilfillan*, pour l'intimée.

*Odette Laverdière*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

**c** *E. Robert A. Edwards, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges McIntyre, Wilson et Le Dain rendu par

**d** **LE JUGE LE DAIN**—La question qui se pose dans ce pourvoi est de savoir si la compétence législative fédérale pour réglementer l'immersion de substances en mer, à titre de mesure de prévention de la pollution du milieu marin, s'étend à la réglementation des immersions dans les eaux de la mer situées dans une province. Est en cause la validité du par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55, qui interdit l'immersion de substances en mer, sauf en conformité avec un permis, la mer étant définie pour les fins de la Loi comme incluant les eaux intérieures du Canada, les eaux douces exceptées.

**g** **8** Le présent pourvoi est formé, avec l'autorisation de cette Cour, contre larrêt rendu le 26 janvier 1984 par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1984), 51 B.C.L.R. 32, 7 D.L.R. (4th) 449,

**h** [1984] 2 W.W.R. 714, 11 C.C.C. (3d) 113, 13 C.E.L.R. 29, qui a rejeté l'appel par voie d'exposé de cause interjeté contre le jugement prononcé le 26 mai 1982 par le juge Schmidt de la Cour provinciale (1982), 11 C.E.L.R. 151, qui avait rejeté les accusations inculpant l'intimée d'avoir procédé à une immersion illégale dans les eaux du détroit de Johnstone, près de Beaver Cove dans la province de la Colombie-Britannique, pour le motif que le par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* outrepasse la compétence du Parlement du Canada.

## I

The general purpose of the *Ocean Dumping Control Act* is to regulate the dumping of substances at sea in order to prevent various kinds of harm to the marine environment. The Act would appear to have been enacted in fulfilment of Canada's obligations under the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter*, which was signed by Canada on December 29, 1972. That is not expressly stated in the Act, but there are several references to the Convention in the Act (see ss. 2(1), 4(2), 5(2), 9(6) and 28(3)), and Schedules I, II and III of the Act, with reference to "Prohibited Substances", "Restricted Substances" and "Factors To Be Taken Into Account In Granting Permits", appear to be modelled closely on Annexes I, II and III of the Convention. The Schedules of the Act have been amended to incorporate amendments to the Annexes of the Convention (see P.C. 1981-2509, September 16, 1981, SOR/81-721, September 21, 1981).

The concerns of the Act are reflected in the nature of the prohibited and restricted substances in Schedules I and II and in the factors to be taken into account by the Minister of the Environment in granting permits to dump, which are set out in ss. 9 and 10 of the Act and in Schedule III. What these provisions indicate is that the Act is concerned with marine pollution and its effect on marine life, human health and the amenities of the marine environment. There is also reference to the effect of dumping on navigation and shipping and other legitimate uses of the sea.

Section 4(1) of the Act, with the contravention of which the respondent was charged, reads as follows:

4. (1) No person shall dump except in accordance with the terms and conditions of a permit.

"Dumping" is defined by s. 2(1) of the Act as follows:

2. (1) In this Act,

## I

*La Loi sur l'immersion de déchets en mer* a pour objet général de réglementer l'immersion de substances en mer, afin de protéger le milieu marin contre divers types de dommages. La Loi semblerait avoir été adoptée en exécution des obligations qui incombent au Canada en vertu de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, qu'il a signée le 29 décembre 1972. La Loi ne le dit pas expressément, mais elle comporte plusieurs références à cette convention (voir les par. 2(1), 4(2), 5(2), 9(6) et 28(3)), et ses annexes I, II et III où l'on traite respectivement des «Substances interdites», des «Substances réglementées» et des «Facteurs à prendre en considération lors de la délivrance des permis», semblent pour ainsi dire calquées sur les annexes I, II et III de la Convention. Les annexes de la Loi ont été modifiées de manière à incorporer les modifications apportées aux annexes de la Convention (voir C.P. 1981-2509, 16 septembre 1981, DORS/81-721, 21 septembre 1981).

Les préoccupations auxquelles la Loi veut répondre se dégagent de la nature des substances interdites ou réglementées figurant aux annexes I et II et des facteurs que le ministre de l'Environnement doit prendre en considération lors de la délivrance de permis d'immersion, lesquels sont énoncés aux art. 9 et 10 et à l'annexe III de la Loi. Ces dispositions indiquent que la Loi s'intéresse à la pollution de la mer et à ses répercussions sur la faune et la flore marines, sur la santé humaine et sur les zones d'agrément du milieu marin. Il est fait mention aussi de l'effet des immersions sur la navigation et le transport maritime et sur les autres utilisations légitimes de la mer.

Le paragraphe 4(1) de la Loi, auquel l'intimée est accusée d'avoir contrevenu, se lit comme suit:

4. (1) Il ne peut être procédé à des immersions qu'en conformité d'un permis.

Le paragraphe 2(1) de la Loi définit ainsi le terme «immersion»:

2. (1) Dans la présente loi,

“dumping” means any deliberate disposal from ships, aircraft, platforms or other man-made structures at sea of any substance but does not include

(a) any disposal that is incidental to or derived from the normal operations of a ship or an aircraft or of any equipment thereof other than the disposal of substances from a ship or aircraft operated for the purpose of disposing of such substances at sea, and

(b) any discharge that is incidental to or derived from the exploration for, exploitation of and associated off-shore processing of sea bed mineral resources;

“The sea” is defined, for the purposes of the Act, by s. 2(2) and (3) as follows:

2. . . .

(2) For the purposes of this Act, “the sea” means

- (a) the territorial sea of Canada;
- (b) the internal waters of Canada other than inland waters;
- (c) any fishing zones prescribed pursuant to the *Territorial Sea and Fishing Zones Act*;
- (d) the arctic waters within the meaning of the *Arctic Waters Pollution Prevention Act*;
- (e) any area of the sea adjacent to the areas referred to in paragraphs (a) to (d) as may be prescribed;
- (f) any area of the sea, under the jurisdiction of a foreign state, other than internal waters; and
- (g) any area of the sea, other than the internal waters of a foreign state, not included in the areas of the sea referred to in paragraphs (a) to (f).

(3) For the purposes of paragraph (2)(b), “inland waters” means all the rivers, lakes and other fresh waters in Canada and includes the St. Lawrence River as far seaward as the straight lines drawn

- (a) from Cap des Rosiers to the western-most point of Anticosti Island; and
- (b) from Anticosti Island to the north shore of the St. Lawrence River along the meridian of longitude sixty-three degrees west.

Sections 9 and 10 of the Act respecting the authority of the Minister of the Environment to grant permits to dump read in part as follows:

9. (1) Subject to subsections (4) and (5), the Minister may grant any permit required by this Act upon receipt of an application in prescribed form.

«immersion» désigne tout rejet délibéré de substances à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer, à l'exclusion

a) du rejet résultant ou provenant de l'exploitation normale d'un navire ou d'un aéronef ou de leur équipement, sauf cas du rejet de substances à partir d'un navire ou d'un aéronef affecté à cette fin; et

b) du déversement résultant ou provenant de l'exploration, de l'exploitation et du traitement en mer des ressources minérales du fond des mers;

c) Les paragraphes 2(2) et (3) donnent une définition de la «mer», pour les fins de la Loi:

2. . . .

(2) Pour l'application de la présente loi, «mer» désigne

- d) a) la mer territoriale du Canada;
- b) les eaux intérieures du Canada, à l'exclusion des eaux internes;
- c) les zones de pêche réglementées conformément à la *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*;
- d) les eaux arctiques au sens de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*;
- e) les zones de mer réglementées, contiguës aux eaux visées aux alinéas a) à d);
- f) les zones de mer relevant de la souveraineté d'un État étranger, à l'exclusion des eaux intérieures; et
- g) les zones de mer, à l'exclusion des eaux intérieures d'un État étranger, non comprises dans les eaux visées aux alinéas a) à f).

(3) Pour l'application de l'alinéa (2)b), l'expression «eaux internes» désigne l'ensemble des fleuves, rivières, lacs et autres eaux douces du Canada et comprend la partie du fleuve Saint-Laurent délimitée, vers la mer, par les lignes droites joignant

- h) a) Cap-des-Rosiers à la pointe extrême ouest de l'île d'Anticosti; et
- b) l'île d'Anticosti à la rive nord du fleuve Saint-Laurent suivant le méridien de soixante-trois degrés de longitude ouest.

i) Les articles 9 et 10 de la Loi, qui portent sur le pouvoir du ministre de l'Environnement de délivrer des permis d'immersion, sont ainsi conçus en partie:

j) 9. (1) Sous réserve des paragraphes (4) et (5), le Ministre peut délivrer le permis qu'exige la présente loi lorsqu'il est saisi d'une demande présentée en la forme réglementaire.

(4) No permit may be granted under this section if the dumping or disposal described in the application is prohibited under any other Act of Parliament or if a licence or permit for such dumping or disposal is required under any such other Act and the licence or permit has not been obtained.

(5) No permit may be granted in respect of a substance specified in Schedule I unless, in the opinion of the Minister,

(a) the substance is rapidly rendered harmless by physical, chemical or biological process of the sea and does not render normally edible marine organisms inedible or unpalatable or endanger human health or the health of animals;

(b) with respect to any substance specified in items 1 to 5 of that Schedule, such substance is contained in another substance in a quantity or concentration that does not exceed the maximum quantity or concentration prescribed;

(c) the dumping or disposal of a certain quantity of the substance is necessary to avert an emergency that poses an unacceptable risk relating to human health and admits of no other feasible solution; or

(d) where the substance is to be transformed by incineration or other means of thermal degradation, any substance that results from such transformation is

(i) a substance specified in Schedule I in respect of which a permit may be granted by virtue of paragraph (a) or (b), or

(ii) a substance that is not specified in Schedule I.

**10.** (1) Upon receipt of an application the Minister, in determining whether to grant the permit,

(a) shall take into account the factors set out in Schedule III; and

(b) may take into account any other factors that he deems necessary.

(2) A permit shall contain such terms and conditions as the Minister deems necessary in the interests of human life, marine life or any legitimate uses of the sea and, without limiting the generality of the foregoing, may contain terms and conditions relating to such of the following as are applicable:

(a) the nature of the substance that may be dumped or disposed of and the quantity thereof;

(4) Il ne peut être délivré de permis d'immersion en vertu du présent article, si l'immersion, le rejet ou l'abandon envisagé dans la demande est interdit par une autre loi du Parlement du Canada ou si la licence ou le permis à cet effet qu'une telle loi pourrait exiger, n'a pas été obtenu.

(5) Il ne peut être délivré de permis pour l'une des substances énumérées à l'annexe I que si, de l'avis du Ministre,

a) cette substance est rapidement rendue inoffensive dans la mer par des processus physiques, chimiques ou biologiques, ne rend pas impropres à la consommation des organismes marins ordinairement comestibles, n'altère pas le goût de ces organismes et ne présente aucun danger pour la santé de l'homme ou celle des animaux;

b) lorsqu'il s'agit d'une substance visée aux paragraphes 1 à 5 de cette annexe, la substance apparaît dans une autre substance en quantité ou concentration ne dépassant pas le maximum réglementaire;

c) l'immersion, le rejet ou l'abandon d'une certaine quantité de cette substance est nécessaire afin d'éviter une situation d'urgence présentant des risques inacceptables pour la santé humaine et n'admet aucune autre solution possible; ou

d) de la transformation de cette substance, par incinération ou autre moyen de dégradation thermique, ne dérivent que des substances

(i) qui figurent à l'annexe I et pour lesquelles les alinéas a) ou b) autorisent la délivrance d'un permis, ou

(ii) qui ne figurent pas à l'annexe I.

**10.** (1) Le Ministre, saisi d'une demande, tient compte, pour décider de la délivrance du permis,

a) des facteurs énumérés à l'annexe III; et,

b) de tout autre facteur en jeu à son appréciation.

(2) Un permis doit comporter les conditions que le Ministre juge nécessaires à la protection de la vie humaine, du milieu biologique marin ou de toute utilisation légitime de la mer et, notamment, stipuler celles des conditions suivantes qui sont applicables:

a) la nature et la quantité de la substance dont l'immersion, le rejet ou l'abandon est autorisé;

- (b) the method and frequency of dumping or disposal authorized including, if necessary, the date or dates on which dumping or disposal is authorized;
- (c) the manner of loading and stowing the substance authorized to be dumped or disposed of;
- (d) the site at which dumping or disposal may take place;
- (e) the route to be followed by the ship or aircraft transporting the substance to the site of the dumping or disposal; and
- (f) any special precautions to be taken respecting the loading, transporting, dumping or disposal of the substance.

Schedules I, and II, as amended by P.C. 1981-2509 of September 16, 1981, and Schedule III of the Act are as follows:

#### SCHEDULE I PROHIBITED SUBSTANCES

- 1. Organohalogen compounds.
- 2. Mercury and mercury compounds.
- 3. Cadmium and cadmium compounds.
- 4. Persistent plastics and other persistent synthetic materials.
- 5. Crude oil and its wastes, refined petroleum products, petroleum distillate residues and any mixtures containing any of those substances.
- 6. High-level radioactive wastes or other high-level radioactive matter that may be prescribed.
- 7. Substances in whatever form produced for biological and chemical warfare.

#### SCHEDULE II RESTRICTED SUBSTANCES

- 1. Arsenic and its compounds.
- 2. Lead and its compounds.
- 3. Copper and its compounds.
- 4. Zinc and its compounds.
- 5. Organosilicon compounds.
- 6. Cyanides.
- 7. Fluorides.
- 8. Pesticides and their by-products not included in Schedule I.
- 9. Beryllium and its compounds.
- 10. Chromium and its compounds.
- 11. Nickel and its compounds.
- 12. Vanadium and its compounds.
- 13. Containers and scrap metal.
- 14. Radioactive wastes or other radioactive matter not included in Schedule I.

- b) le mode et la fréquence des immersions, des rejets ou des abandons, y compris, au besoin, leurs dates;
- c) la manière de charger et d'entreposer la substance dont l'immersion, le rejet ou l'abandon est autorisé;
- d) le lieu d'immersion, de rejet ou d'abandon;
- e) la route du navire ou de l'aéronef qui transporte la substance jusqu'au lieu d'immersion, de rejet ou d'abandon; et
- f) les précautions spéciales à prendre quant au chargement, au transport, à l'immersion, au rejet ou à l'abandon de la substance.
- g) Les annexes I et II, modifiées par le décret C.P. 1981-2509 du 16 septembre 1981, et l'annexe III de la Loi sont ainsi conçues:

#### ANNEXE I SUBSTANCES INTERDITES

- 1. Les composés organohalogénés.
- 2. Le mercure et ses composés.
- 3. Le cadmium (*sic*) et ses composés.
- 4. Les plastiques non destructibles et autres matières synthétiques non destructibles.
- 5. Pétrole brut et ses déchets, produits du pétrole raffiné, résidus du pétrole distillé et tout mélange contenant l'un ou l'autre de ces produits.
- 6. Les déchets fortement radioactifs et autres matières fortement radioactives désignés par règlement.
- 7. Les substances produites pour la guerre biologique et chimique sous quelque forme que ce soit.

#### ANNEXE II SUBSTANCES RÉGLEMENTÉES

- g) L'arsenic et ses composés.
- h) Le plomb et ses composés.
- 3. Le cuivre et ses composés.
- 4. Le zinc et ses composés.
- 5. Les composés organosiliconés.
- 6. Les cyanures.
- 7. Les fluorures.
- 8. Les pesticides et sous-produits de pesticides non visés à l'annexe I.
- 9. Le beryllium et ses composés.
- 10. Le chrome et ses composés.
- 11. Le nickel et ses composés.
- 12. Le vanadium et ses composés.
- j) 13. Les conteneurs et les déchets métalliques.
- 14. Les déchets radioactifs ou autres matières radioactives non comprises à l'annexe I.

15. Substances that by reason of their bulk would interfere with fishing.
16. Substances that, though of a non-toxic nature, may become harmful due to the quantities in which they are dumped, or that are liable to seriously reduce amenities.

15. Toute substance qui, de par son volume, gênerait la pêche.
16. Les substances qui, bien que non toxiques par nature, peuvent devenir nocives en raison des quantités immérées, ou qui sont de nature à diminuer sensiblement les agréments.

### SCHEDULE III

#### FACTORS TO BE TAKEN INTO ACCOUNT IN GRANTING PERMITS

##### 1. CHARACTERISTICS AND COMPOSITION OF SUBSTANCE

(1) Total amount and average composition of substance dumped (e.g. per year).

(2) Form (e.g. solid, sludge, liquid or gaseous).

(3) Properties: physical (e.g. solubility and density), chemical and biochemical (e.g. oxygen demand, nutrients) and biological (e.g. presence of viruses, bacteria, yeasts and parasites).

(4) Toxicity.

(5) Persistence: physical, chemical and biological.

(6) Accumulation and biotransformation in biological materials or sediments.

(7) Susceptibility to physical, chemical and biochemical changes and interaction in the aquatic environment with other dissolved organic and inorganic materials.

(8) Probability of production of taints or other changes reducing marketability of resources (fish and shellfish).

##### 2. CHARACTERISTICS OF DUMPING SITE AND METHOD OF DEPOSIT

(1) Location (e.g. co-ordinates of the dumping site, depth and distance from the coast) and location in relation to other areas (e.g. amenity areas, spawning, nursery and fishing areas and exploitable resources).

(2) Rate of disposal per specific period (e.g. quantity per day, per week, per month).

(3) Methods of packaging and containment, if any.

(4) Initial dilution achieved by proposed method of release.

(5) Dispersal characteristics (e.g. effects of currents, tides and wind on horizontal transport and vertical mixing).

(6) Water characteristics (e.g. temperature, pH, salinity, stratification, oxygen indices of pollution—

*b*

*c*

*d*

*e*

*f*

*g*

*h*

*i*

*j*

### ANNEXE III

#### FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION LORS DE LA DÉLIVRANCE DES PERMIS

##### 1. CARACTÉRISTIQUES ET COMPOSITION DE LA SUBSTANCE

(1) Quantité totale et composition moyenne de la substance immergée (exemple: par an).

(2) Forme, par exemple solide, boueuse, liquide ou gazeuse.

(3) Propriétés physiques (telles que la solubilité et densité), chimiques et biochimiques (telles que demande en oxygène, éléments nutritifs) et biologiques (telles que présence de virus, bactéries, levures, parasites).

(4) Toxicité.

(5) Persistance: physique, chimique et biologique.

(6) Accumulation et transformation biologique dans les matières et sédiments biologiques.

(7) Sensibilité aux transformations physiques, chimiques et biochimiques et interaction dans le milieu aquatique avec d'autres matières organiques et inorganiques dissoutes.

(8) Probabilité de contamination et autres altérations diminuant la valeur commerciale des ressources marines (poissons, crustacés et mollusques testacés, etc.).

##### 2. CARACTÉRISTIQUES DU LIEU D'IMMERSION ET MÉTHODE DE DÉPÔT

(1) Emplacement (coordonnées de la zone d'immersion, profondeur et distance des côtes), situation par rapport à d'autres emplacements (tels que zones d'agrément, de frai, de culture et de pêche, et ressources exploitables).

(2) Cadence d'évacuation de la matière (par exemple, quotidienne, hebdomadaire, mensuelle).

(3) Méthodes d'emballage et de conditionnement, le cas échéant.

(4) Dilution initiale réalisée par la méthode de décharge proposée.

(5) Caractéristiques de dispersion (telles qu'effets des courants, des marées et du vent sur le déplacement horizontal et le brassage vertical).

(6) Caractéristiques de l'eau (telles que température, pH, salinité, stratification, indices de pollu-

dissolved oxygen (DO), chemical oxygen demand (COD), biochemical oxygen demand (BOD)—nitrogen present in organic and mineral form including ammonia, suspended matter, other nutrients and productivity).

(7) Bottom characteristics (e.g. topography, geochemical and geological characteristics and biological productivity).

(8) Existence and effects of other dumpings that have been made in the dumping site (e.g. heavy metal background reading and organic carbon content).

(9) In issuing a permit for dumping, consideration should be given whether an adequate scientific basis exists for assessing the consequences of such dumping, as outlined in this Schedule taking into account seasonal variations.

### 3. GENERAL CONSIDERATIONS AND CONDITIONS

(1) Possible effects on amenities (e.g. presence of floating or stranded material, turbidity, objectionable odour, discolouration and foaming).

(2) Possible effects on marine life, fish and shellfish culture, fish stocks and fisheries, seaweed harvesting and culture.

(3) Possible effects on other uses of the sea (e.g. impairment of water quality for industrial use, underwater corrosion of structures, interference with ship operations from floating substances, interference with fishing or navigation through deposit of waste or solid objects on the sea floor and protection of areas of special importance for scientific or conservation purposes).

(4) The practical availability of alternative land based methods of treatment, disposal or elimination, or of treatment to render the matter less harmful for dumping at sea.

Section 13(1) of the Act provides:

13. (1) Every person who contravenes section 4, 5 or 6 is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding

(a) one hundred thousand dollars, where the offence involves a substance specified in Schedule I;

(b) seventy-five thousand dollars, where the offence involves a substance specified in Schedule II; or

tion: notamment oxygène dissous (OD), demande biochimique en oxygène (DBO), demande chimique en oxygène (DCO), présence d'azote sous forme organique ou minérale et notamment présence d'ammoniaque, de matières en suspension, autres matières nutritives, productivité).

(7) Caractéristiques du fond (telles que topographie, caractéristiques géochimiques et géologiques, productivité biologique).

(8) Existence et effets d'autres immersions pratiquées dans la zone d'immersion (par exemple, relevés indiquant la présence de métaux lourds et teneur en carbone organique).

(9) Lors de la délivrance d'un permis d'immersion, les parties contractantes s'efforcent de déterminer s'il existe une base scientifique d'évaluation des conséquences de l'immersion comme indiqué dans cette annexe, en tenant compte également des variations saisonnières.

### 3. CONSIDÉRATIONS ET CIRCONSTANCES GÉNÉRALES

(1) Effets éventuels sur les zones d'agrément (tels que présence de matériaux flottants ou échoués, turbidité, odeurs désagréables, décoloration, écume).

(2) Effets éventuels sur la faune et la flore marines, la pisciculture et la conchyliculture, les réserves poissonnières et les pêcheries, la récolte et la culture d'algues.

(3) Effets éventuels sur les autres utilisations de la mer (altération de la qualité de l'eau pour des usages industriels, corrosion sous-marine des ouvrages en mer, perturbations du fonctionnement des navires par les matières flottantes, entraves à la pêche et à la navigation dues au dépôt de déchets ou d'objets solides sur le fond de la mer et protection de zones d'une importance particulière du point de vue scientifique ou de la conservation).

(4) Possibilités pratiques de recourir sur la terre ferme à d'autres méthodes de traitement, de rejet ou d'élimination, ou à des traitements réduisant la nocivité des matières avant leur immersion en mer.

Le paragraphe 13(1) de la Loi porte:

13. (1) Quiconque contrevient aux articles 4, 5 ou 6 commet une infraction et est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de

a) cent mille dollars, lorsque l'infraction porte sur l'une des substances énumérées à l'annexe I;

b) soixante-quinze mille dollars, lorsque l'infraction porte sur l'une des substances énumérées à l'annexe II; ou

(c) fifty thousand dollars, where the offence involves any substance not specified in Schedule I or II.

The respondent was charged, in an information consisting of two counts, with contravening s. 4(1) of the Act, and thereby committing an offence under s. 13(1)(c) as follows:

Count 1: On or about the 16th day of August, A.D. 1980, in the waters of Johnstone Strait near Beaver Cove, Province of British Columbia, did unlawfully dump except in accordance with the terms and conditions of a permit in contravention of Section 4 of the Ocean Dumping Control Act, thereby committing an offence under Section 13(1)(c) of the said Act.

Count 2: On or about the 17th day of August, A.D. 1980, in the waters of Johnstone Strait near Beaver Cove, Province of British Columbia, did unlawfully dump except in accordance with the terms and conditions of a permit in contravention of Section 4 of the Ocean Dumping Control Act, thereby committing an offence under Section 13(1)(c) of the said Act.

The admitted facts concerning the location and nature of the dumping with which the respondent was charged are as follows. The respondent carries on logging operations on Vancouver Island in connection with its forest products business in British Columbia and maintains a log dump on a water lot leased from the provincial Crown for the purpose of log booming and storage in Beaver Cove, off Johnstone Strait, on the northeast side of Vancouver Island. The waters of Beaver Cove are *inter fauces terrae*, or as put in the stated case, "Beaver Cove is of such size that a person standing on the shoreline of either side of Beaver Cove can easily and reasonably discern between shore and shore of Beaver Cove." On August 16 and 17, 1980 the respondent, using an 80-foot crane operating from a moored scow, dredged woodwaste from the ocean floor immediately adjacent to the shoreline at the site of its log dump in Beaver Cove and deposited it in the deeper waters of the cove approximately 60 to 80 feet seaward of where the woodwaste had been dredged. The purpose of the dredging and dumping was to allow a new

c) cinquante mille dollars, lorsque l'infraction porte sur une substance non comprise dans les annexes I et II.

L'intimée a été accusée, dans une dénonciation comportant deux chefs, d'avoir contrevenu au par. 4(1) de la Loi, commettant ainsi une infraction visée à l'al. 13(1)c):

[TRADUCTION]

*b* Premier chef: Le 16 août 1980 ou vers cette date, dans les eaux du détroit de Johnstone, près de Beaver Cove dans la province de la Colombie-Britannique, a procédé à une immersion illégale, sans permis, contrairement à l'art. 4 de la Loi sur l'immersion de déchets en mer, commettant ainsi une infraction visée à l'al. 13(1)c) de ladite loi.

*d* Deuxième chef: Le 17 août 1980 ou vers cette date, dans les eaux du détroit de Johnstone, près de Beaver Cove dans la province de la Colombie-Britannique, a procédé à une immersion illégale, sans permis, contrairement à l'art. 4 de la Loi sur l'immersion de déchets en mer, commettant ainsi une infraction visée à l'al. 13(1)c) de ladite loi.

Voici les faits reconnus concernant le lieu et la nature de l'immersion dont l'intimée est inculpée. L'intimée s'adonne à la coupe du bois sur l'île de Vancouver dans le cadre de l'entreprise de produits forestiers qu'elle exploite en Colombie-Britannique et possède un point de déboulement pour ses billes sur un plan d'eau loué à la province, pour l'entreposage du bois, qu'on entoure d'estacades, à Beaver Cove, aux abords du détroit de Johnstone, sur la côte nord-est de l'île de Vancouver. Les eaux de Beaver Cove sont *inter fauces terrae* ou, comme on le dit dans l'exposé de cause, [TRADUCTION] «L'étendue de Beaver Cove est telle qu'en se tenant sur l'une ou l'autre de ses rives, on peut facilement et raisonnablement discerner l'autre rive.» Les 16 et 17 août 1980, l'intimée, utilisant une grue de 80 pieds installée sur un chaland amarré, a procédé au dragage du fond de la mer le long du rivage, à son point de déboulement, à Beaver Cove, pour déposer dans les eaux plus profondes de l'anse, à quelque 60 à 80 pieds plus au large, les résidus de bois dragués. Par ce dragage et ce déversement, on voulait pouvoir amener une nouvelle structure en

A-frame structure for log dumping to be floated on a barge to the shoreline for installation there and to give clearance for the dumping of bundled logs from the A-frame structure into the waters of the log dump area. The woodwaste consisted of waterlogged logging debris such as bark, wood and slabs. There is no evidence of any dispersal of the woodwaste or any effect on navigation or marine life. At the relevant time the only permit held by the respondent under the Act was one issued on or about July 28, 1980, effective until July 25, 1981, to dump at a site in Johnstone Strait some 2.2 nautical miles from the place where the woodwaste was dumped.

In the Provincial Court of British Columbia, Schmidt Prov. Ct. J. found that the waters of Beaver Cove in which the woodwaste was dumped are within the province of British Columbia. In support of this finding he referred to the judgment of the British Columbia Court of Appeal in *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas* (1976), 1 B.C.L.R. 97, in which a majority of the Court held that the waters of Johnstone Strait, of which Beaver Cove forms part, are within British Columbia. (An appeal from this judgment was subsequently dismissed by this Court in *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas*, [1984] 1 S.C.R. 388.) Schmidt Prov. Ct. J. held that the regulation of the dumping of woodwaste in the respondent's log dump area in Beaver Cove, as part of the respondent's logging operations, fell within provincial legislative jurisdiction under head 92(5) of the *Constitution Act, 1867*—“The Management and Sale of Public Lands belonging to the Province and of the Timber and Wood thereon”. He further held that the regulation of such dumping did not fall within federal legislative jurisdiction under head 91(10)—“Navigation and Shipping”—or under head 91(12)—“Sea Coast and Inland Fisheries”. Applying this Court's judgment in *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213, he concluded that s. 4(1) of the Act “makes no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to fisheries or to

A, pour le déboulement des billes, sur un chaland jusqu'à la rive, pour l'y installer, et avoir de l'espace pour faire débouler des paquets de billes, du haut de la structure en A, dans les eaux du point de déboulement. Les résidus de bois consistaient en débris imbibés d'eau comme des morceaux d'écorce, de bois et de dosses. Il n'y a aucune preuve qu'il y ait eu dispersion des résidus de bois ni que cela ait eu un effet quelconque sur la navigation ou sur la faune et la flore marines. À l'époque en question, le seul permis dont l'intimée était titulaire en vertu de la Loi avait été délivré le 28 juillet 1980 ou vers cette date, et était valide jusqu'au 25 juillet 1981; il l'autorisait à procéder à des immersions en un point du détroit de Johnstone situé à quelques 2,2 milles marins du lieu où ont été immergés les résidus de bois.

Le juge Schmidt de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique a conclu que les eaux de Beaver Cove où les résidus de bois ont été immergés sont situées dans la province de la Colombie-Britannique. Pour appuyer cette conclusion, il s'est référé à l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas* (1976), 1 B.C.L.R. 97, où la cour à la majorité a jugé que les eaux du détroit de Johnstone, dont Beaver Cove fait partie, sont situées à l'intérieur des limites de la Colombie-Britannique. (Cette Cour a subséquemment rejeté le pourvoi formé contre cet arrêt, dans le *Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes*, [1984] 1 R.C.S. 388.) Selon le juge Schmidt, la réglementation de l'immersion des résidus de bois au point où l'intimée procédait au déboulement des billes à Beaver Cove, dans le cours de ses activités de coupe de bois, relève du chef de compétence législative provinciale que l'on trouve au par. 92(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, savoir «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent». Il a jugé en outre que la réglementation de ce genre d'immersion ne relevait pas du chef de compétence législative fédérale prévu au par. 91(10), savoir «la navigation et les expéditions par eau», ni de celui prévu au par. 91(12), savoir «des pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur». Appliquant l'arrêt de cette Cour *Fowler c. La*

interference with navigation or shipping.” Finally, Schmidt Prov. Ct. J. rejected the respondent’s contention that the Parliament of Canada had legislative jurisdiction to enact s. 4(1) under its treaty implementation power. Applying what was said by Laskin C.J. in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134, he held that there was not a sufficiently clear indication in the Act that it was enacted in implementation of the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter*. In the result, Schmidt Prov. Ct. J. held s. 4(1) of the Act to be *ultra vires* the Parliament of Canada and dismissed the charges against the respondent.

The appeal by way of stated case from this judgment was dismissed by unanimous judgment of the British Columbia Court of Appeal (Carrothers, Aikens and Macdonald J.J.A.) Macdonald J.A., delivering the judgment of the Court, rejected the appellant’s contentions based on federal jurisdiction with respect to navigation and shipping and seacoast and inland fisheries for the same reason as that adopted by Schmidt Prov. Ct. J. Applying the judgments of this Court in *Fowler, supra*, and *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292, he concluded that the Act made no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to navigation or fisheries and thus failed to meet the test laid down in those cases. Macdonald J.A. also rejected the appellant’s contention based on federal jurisdiction to implement treaties, in reliance on what was said by Laskin C.J. in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, *supra*. Macdonald J.A. held that the dumping of substances in Beaver Cove was a matter that fell within provincial legislative jurisdiction under heads 92(5), 92(13) and 92(16) of the *Constitution Act, 1867*. He rejected the contention that it was part of a new matter, referred to as pollution of the sea, which did not exist at the time of Confederation, and not being a matter of a merely local or private nature in the

*Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213, il a conclu que le par. 4(1) de la Loi [TRADUCTION] «ne cherche pas à lier la conduite prohibée au préjudice réel ou éventuel que pourraient subir les pêcheries ou à une entrave à la navigation ou aux expéditions par eau.» Enfin, le juge Schmidt a rejeté l’argument de l’intimée portant que le Parlement du Canada jouissait de la compétence législative pour adopter le par. 4(1) en vertu de son pouvoir de mise à exécution des traités. Appliquant ce qu’a dit le juge en chef Laskin dans l’arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134, il a jugé qu’il n’y avait pas dans la Loi d’indication suffisamment claire qu’elle avait été adoptée en exécution de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l’immersion de déchets*. En définitive, le juge Schmidt a conclu que le par. 4(1) de la Loi outrepasseait la compétence du Parlement du Canada et a rejeté les accusations portées contre l’intimée.

La Cour d’appel de la Colombie-Britannique (les juges Carrothers, Aikens et Macdonald) a, dans un arrêt unanime, rejeté l’appel par voie d’exposé de cause interjeté contre ce jugement. Le juge Macdonald, qui a rédigé les motifs de la Cour, a rejeté les arguments de l’appelante fondés sur la compétence fédérale en matière de navigation et d’expéditions par eau et en matière de pêcheries des côtes de la mer et de l’intérieur, pour la même raison que le juge Schmidt. Appliquant les arrêts de cette Cour *Fowler*, précité, et *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292, il a conclu que la Loi ne cherchait pas à lier la conduite prohibée au préjudice réel ou éventuel que pourraient subir la navigation ou les pêcheries et qu’elle ne satisfaisait donc pas au critère énoncé dans ces arrêts. Le juge Macdonald a lui aussi rejeté l’argument de l’appelante fondé sur le pouvoir fédéral de mise à exécution des traités, en s’appuyant sur ce qu’avait affirmé le juge en chef Laskin dans l’arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, précité. Il a conclu que l’immersion de substances à Beaver Cove était une question qui relevait de la compétence législative provinciale fondée sur les par. 92(5), (13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il a rejeté l’argument selon lequel cela faisait partie d’une nouvelle matière, appelée pollution des mers, qui

province, fell within the peace, order and good government power of the Parliament of Canada on the authority of the judgment of this Court in *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984.

On the appeal to this Court the constitutional question was framed as follows:

Is section 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*, S.C. 1974-75-76, c. 55, *ultra vires* of the Parliament of Canada, and, in particular, is it *ultra vires* of the Parliament of Canada in its application to the dumping of waste in the waters of Beaver Cove, an area within the province of British Columbia?

## II

As the constitutional question indicates, the issue raised by the appeal is the constitutionality of the application of s. 4(1) of the Act to the dumping of waste in waters, other than fresh waters, within a province. The respondent concedes, as it must, that Parliament has jurisdiction to regulate dumping in waters lying outside the territorial limits of any province. It also concedes that Parliament has jurisdiction to regulate the dumping of substances in provincial waters to prevent pollution of those waters that is harmful to fisheries, if the federal legislation meets the test laid down in the *Fowler* and *Northwest Falling* cases. It further concedes, in view of the opinion expressed in this Court in *Interprovincial Co-operatives Ltd. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477, that Parliament has jurisdiction to regulate the dumping in provincial waters of substances that can be shown to cause pollution in extra-provincial waters. What the respondent challenges is federal jurisdiction to control the dumping in provincial waters of substances that are not shown to have a pollutant effect in extra-provincial waters. The respondent contends that on the admitted facts that is precisely the present case. The respondent submits that in so far as s. 4(1) of the Act can only be read as purporting to apply to such dumping it is *ultra vires* and, alternatively, that it should be read, if possible, so as not to apply to such dumping. In either case the appeal must fail. The Attorney

était inconnue à l'époque de la Confédération et qui, n'étant pas une matière d'une nature purement locale ou privée dans la province, relevait de la compétence du Parlement du Canada en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, selon l'arrêt de cette Cour *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984.

Lorsqu'on s'est pourvu en cette Cour, la question constitutionnelle a été formulée ainsi:

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55, est-il *ultra vires* du Parlement du Canada, et, en particulier, est-il *ultra vires* du Parlement du Canada dans son application à l'immersion de déchets dans les eaux de Beaver Cove, à l'intérieur des frontières de la Colombie-Britannique?

## II

Comme la question constitutionnelle l'indique, le pourvoi soulève la question de la constitutionnalité de l'application du par. 4(1) de la Loi à l'immersion de déchets dans les eaux d'une province. L'intimée reconnaît, comme il se doit, que le Parlement a compétence pour réglementer les immersions dans les eaux situées en dehors des limites territoriales d'une province. Elle convient aussi que le Parlement a compétence pour réglementer les immersions de substances dans les eaux provinciales afin d'empêcher la pollution de ces eaux qui serait préjudiciable aux pêcheries, si la mesure législative fédérale satisfait au critère énoncé dans les arrêts *Fowler* et *Northwest Falling*. Elle concède enfin, vu l'opinion exprimée dans l'arrêt de cette Cour *Interprovincial Co-operatives Ltd. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477, que le Parlement a compétence pour réglementer les immersions, dans des eaux provinciales, de substances dont il peut être démontré qu'elles polluent des eaux à l'extérieur de la province. Ce que l'intimée conteste, c'est la compétence fédérale pour contrôler l'immersion, dans des eaux provinciales, de substances dont il n'a pas été démontré qu'elles ont pour effet de polluer les eaux à l'extérieur de la province. L'intimée prétend que, d'après les faits qui ont été reconnus, c'est précisément le cas en l'espèce. Elle fait valoir que, dans la mesure où le par. 4(1) de la Loi ne peut être interprété que comme ayant pour objet de s'appli-

General of British Columbia, who supported the attack on s. 4(1), as applied to the dumping of waste in Beaver Cove, and with whom the Attorney General of Quebec agreed, made a similar submission that s. 4(1) should be read down so as not to apply to dumping in provincial waters. He submitted that the constitutional question should be answered as follows: "Section 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act* is constitutionally inapplicable to marine waters within a province and, therefore, the definition of 'the sea' in s. 2(2) of the *Act* must be read to exclude from the term 'internal waters of Canada' in paragraph (b) those internal waters which are within a province."

quer à de telles immersions, il est inconstitutionnel ou, subsidiairement, que ce paragraphe devrait être interprété, si possible, de façon à ne pas s'appliquer à de telles immersions. Dans un cas *a* comme dans l'autre, le pourvoi doit être rejeté. Le procureur général de la Colombie-Britannique, qui appuie la contestation de l'application du par. 4(1) à l'immersion de déchets à Beaver Cove, et dont le procureur général du Québec partage l'opinion, a *b* fait valoir de même que le par. 4(1) devrait être interprété restrictivement de façon à ne pas s'appliquer aux immersions dans des eaux provinciales. Il a soutenu que la question constitutionnelle *c* devrait recevoir la réponse suivante: [TRADUCTION] «Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* est constitutionnellement inapplicable aux eaux de la mer situées dans une province et donc la définition du terme «mer», au *d* par. 2(2) de la *Loi*, doit être interprétée de manière à exclure de l'expression «eaux intérieures du Canada», que l'on trouve à son alinéa b), les eaux intérieures situées dans une province.»

In this Court the Attorney General of Canada did not contend that there was a sufficient connection between the Act and navigation to support the validity of s. 4(1) on the basis of federal jurisdiction with respect to navigation and shipping. He did submit, as I understood his argument, that there was a sufficient connection between the Act and the protection of fisheries to meet the test laid down in *Fowler and Northwest Falling*, but I did not understand him to place very great reliance on this submission. His principal submission in this Court was that the control of dumping in provincial marine waters, for the reasons indicated in the Act, was part of a single matter of national concern or dimension which fell within the federal peace, order and good government power. He characterized this matter as the prevention of ocean or marine pollution. His reliance on the specific heads of federal jurisdiction with respect to navigation and shipping and seacoast and inland fisheries, as well as others of a maritime nature, was rather as indicating, in his submission, the scope that should be assigned to federal jurisdiction under the peace, order and good government power to regulate the dumping of substances for the prevention of marine pollution. The Attorney

*e* Devant la Cour, le procureur général du Canada n'a pas soutenu qu'il y avait un lien suffisant entre la Loi et la navigation pour valider le par. 4(1) en fonction de la compétence fédérale en matière de navigation et d'expéditions par eau. Il a fait valoir cependant, si j'ai bien compris, qu'il existe un lien suffisant entre la Loi et la protection des pêches pour satisfaire au critère énoncé dans les arrêts *Fowler et Northwest Falling*, quoiqu'il ne m'ait *f* pas paru accorder beaucoup d'importance à cet argument. Son argument principal devant la Cour a été que, pour les raisons indiquées dans la Loi, le contrôle des immersions dans les eaux de la mer situées dans une province fait partie d'une seule matière d'intérêt national ou de dimension nationale, qui relève de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Il a qualifié cette matière de prévention de la pollution des mers ou des océans. Son recours aux chefs de compétence fédérale spécifiques en matière de navigation et d'expéditions par eau et en matière de pêches des côtes de la mer et de l'intérieur, ainsi qu'en d'autres matières de nature maritime, servait plutôt à indiquer, selon lui, la portée qu'il faudrait attribuer au pouvoir, découlant de la compétence fédérale en matière de paix, *g*

General of Canada made it plain that he was not relying in this Court on ancillary or necessarily incidental power. His contention was that the control of dumping in provincial marine waters was an integral part of a single matter of national concern. Nor did he rely in this Court on the peace, order and good government power as a basis of federal jurisdiction to enact the *Ocean Dumping Control Act* in implementation of the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter*. He referred to the Convention and its Annexes as indicating the mischief to which the Act is directed and as supporting his characterization of the matter in relation to which the Act was enacted. In his factum the Attorney General of Canada also placed some reliance on the federal criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, as a constitutional basis for the enactment of s. 4(1) of the Act as a measure for the prevention of injury to public health, but I did not understand him to press this contention in his oral argument.

Before considering the relationship of the subject-matter of the Act to the possible bases of federal legislative jurisdiction something more should be said about the characterization of that subject-matter, according to the respective contentions of the parties. As I have indicated, the appellant contends that the Act is directed to the control or regulation of marine pollution, the subject-matter of the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter*. The respondent, on the other hand, contends that by its terms the Act is directed at dumping which need not necessarily have a pollutant effect. It prohibits the dumping of any substance, including a substance not specified in Schedule I or Schedule II, except in accordance with the terms and conditions of a permit. In my opinion, despite this apparent scope, the Act, viewed as a whole, may be properly characterized as directed to the control or regulation of marine

d'ordre et de bon gouvernement, de réglementer les immersions de substances dans le but de prévenir la pollution des mers. Le procureur général du Canada a bien fait comprendre qu'il n'invoquait pas devant nous la théorie des pouvoirs auxiliaires ou nécessairement accessoires. Il a prétendu que le contrôle des immersions dans les eaux de la mer situées dans une province fait partie intégrante d'une seule et même matière d'intérêt national. Il n'a pas non plus invoqué devant nous le pouvoir en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement comme fondement de la compétence fédérale pour adopter la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* en exécution de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*. Il a dit de la Convention et de ses annexes qu'elles indiquent le mal que la Loi vise à prévenir et qu'elles corroborent sa qualification du sujet visé par l'adoption de la Loi. Dans son mémoire, le procureur général du Canada a lui aussi invoqué jusqu'à un certain point la compétence fédérale en matière de droit criminel, attribuée par le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, comme fondement constitutionnel de l'adoption du par. 4(1) de la Loi, à titre de mesure de prévention d'une atteinte à la santé publique, mais si j'ai bien compris, il n'a pas insisté sur cet argument lors de sa plaidoirie.

Avant d'examiner le rapport qu'il y a entre le sujet sur lequel porte la Loi et les fondements possibles de la compétence législative fédérale, il faudrait en dire plus long sur la qualification de ce sujet, selon les prétentions respectives des parties. Comme je l'ai dit, l'appelante soutient que la Loi vise le contrôle ou la réglementation de la pollution des mers, le sujet même de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*. D'autre part, l'intimée soutient que, par les termes qu'elle emploie, la Loi vise les immersions qui n'ont pas nécessairement pour effet de polluer. Elle interdit l'immersion de toute substance, y compris une substance non spécifiée aux annexes I ou II, sauf si cela est fait conformément à un permis. À mon avis, malgré sa portée apparente, on peut fort bien considérer que la Loi, prise dans son ensemble, ne vise que le contrôle ou la réglementation de la pollution des mers, dans la mesure où cela peut importer pour la

pollution, in so far as that may be relevant to the question of legislative jurisdiction. The chosen, and perhaps only effective, regulatory model makes it necessary, in order to prevent marine pollution, to prohibit the dumping of any substance without a permit. Its purpose is to require a permit so that the regulatory authority may determine before the proposed dumping has occurred whether it may be permitted upon certain terms and conditions, having regard to the factors or concerns specified in ss. 9 and 10 of the Act and Schedule III. The Act is concerned with the dumping of substances which may be shown or presumed to have an adverse effect on the marine environment. The Minister and not the person proposing to do the dumping must be the judge of this, acting in accordance with the criteria or factors indicated in ss. 9 and 10 and Schedule III of the Act. There is no suggestion that the Act purports to authorize the prohibition of dumping without regard to perceived adverse effect or the likelihood of such effect on the marine environment. The nature of the marine environment and its protection from adverse effect from dumping is a complex matter which must be left to expert judgment.

### III

Before considering the application of the federal peace, order and good government power it is necessary to express an opinion as to the effect of the judgments of this Court in *Fowler* and *Northwest Falling*, because of the particular reliance that was placed on them in the judgments below and in the argument of the respondent and the provincial Attorneys General in this Court.

*Fowler* was concerned with the validity of s. 33(3) of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, which provided: "No person engaging in logging, lumbering, land clearing or other operations, shall put or knowingly permit to be put, any slash, stumps or other debris into any water frequented by fish or that flows into such water, or on the ice over either such water, or at a place from which it is likely to be carried into either such water." Martland J., delivering the unanimous judgment of the Court, referred to the authorities on the nature and scope of federal legislative jurisdiction

question de la compétence législative. Le mode de réglementation choisi, le seul efficace peut-être, rend nécessaire, afin d'empêcher la pollution de la mer, d'interdire l'immersion de toute substance sans permis. Le but poursuivi est d'exiger un permis afin de permettre à l'organisme de réglementation de décider, avant l'immersion projetée, si celle-ci peut être autorisée, à certaines conditions, compte tenu des facteurs et considérations précisés aux art. 9 et 10 et à l'annexe III de la Loi. La Loi s'intéresse à l'immersion de substances dont on peut démontrer ou présumer qu'elles ont un effet nocif sur le milieu marin. C'est le Ministre, et non la personne qui se propose de procéder à l'immersion, qui doit juger de cela selon les critères ou facteurs indiqués aux art. 9 et 10 et à l'annexe III de la Loi. On ne laisse pas entendre que la Loi est censée permettre d'interdire toutes les immersions, sans égard à la perception d'un effet nocif, ou à la probabilité d'un tel effet sur le milieu marin. La nature du milieu marin et sa protection contre tout effet nocif dû à des immersions sont des questions complexes qui doivent être laissées au jugement des experts.

### III

Avant d'examiner la question de l'application de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, il est nécessaire de se prononcer sur l'effet des arrêts de cette Cour *Fowler* et *Northwest Falling*, vu l'importance particulière qui leur a été accordée dans les décisions des tribunaux d'instance inférieure et dans les plaidoiries de l'intimée et des procureurs généraux des provinces devant cette Cour.

L'arrêt *Fowler* portait sur la validité du par. 33(3) de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14, qui prévoyait: «Il est interdit à quiconque fait l'abattage ou la coupe de bois, le défrichement ou autres opérations de déposer ou de permettre sciemment de déposer des déchets de bois, souches ou autres débris dans une eau fréquentée par le poisson ou qui se déverse dans cette eau, ou sur la glace qui recouvre l'une ou l'autre de ces eaux, ou de les déposer dans un endroit d'où il est probable qu'ils soient entraînés dans l'une ou l'autre de ces eaux.» Le juge Martland, prononçant

with respect to seacoast and inland fisheries as indicating that such jurisdiction is concerned with the protection and preservation of fisheries as a public resource, and to definitions of a fishery as indicating both the right of catching fish and the place where the right may be exercised. He then said at p. 224:

The legislation in question here does not deal directly with fisheries, as such, within the meaning of those definitions. Rather, it seeks to control certain kinds of operations not strictly on the basis that they have deleterious effects on fish but, rather, on the basis that they might have such effects. *Prima facie*, subs. 33(3) regulates property and civil rights within a province. Dealing, as it does, with such rights and not dealing specifically with "fisheries", in order to support the legislation it must be established that it provides for matters necessarily incidental to effective legislation on the subject-matter of sea coast and inland fisheries.

After emphasizing the very broad scope of s. 33(3), as covering "not only water frequented by fish but also water that flows into such water, ice over any such water and any place from which slash, stumps and other debris are likely to be carried into such water", Martland J. concluded as follows at p. 226:

Subsection 33(3) makes no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to fisheries. It is a blanket prohibition of certain types of activity, subject to provincial jurisdiction, which does not delimit the elements of the offence so as to link the prohibition to any likely harm to fisheries. Furthermore, there was no evidence before the Court to indicate that the full range of activities caught by the subsection do, in fact, cause harm to fisheries. In my opinion, the prohibition in its broad terms is not necessarily incidental to the federal power to legislate in respect of sea coast and inland fisheries and is *ultra vires* of the federal Parliament.

*Northwest Falling* concerned the validity of s. 33(2) of the *Fisheries Act*, which provided: "Subject to subsection (4), no person shall deposit or

l'arrêt unanime de la Cour, a vu dans la jurisprudence portant sur la nature et la portée de la compétence législative fédérale en matière de pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur <sup>a</sup> l'indication que cette compétence se rapporte à la protection et à la conservation des pêcheries en tant que ressource publique, et dans les définitions d'une pêcherie une indication à la fois du droit de capturer du poisson et du lieu où ce droit peut être exercé. Il a ensuite affirmé, à la p. 224:

La disposition législative en cause ici ne traite pas directement des pêcheries, comme telles, au sens où l'entendent ces définitions. Elle cherche plutôt à réglementer certaines activités non parce qu'elles ont des conséquences nuisibles sur le poisson à strictement parler mais plutôt parce qu'elles pourraient en avoir. De prime abord, le par. 33(3) réglemente la propriété et les droits civils dans les limites d'une province. Puisqu'il traite effectivement de ces droits et non spécifiquement de «pêcheries», il faut, pour en appuyer la validité, démontrer qu'il vise des sujets nécessairement accessoires à une législation efficace en matière de pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.

<sup>e</sup> Après avoir souligné la portée fort large du par. 33(3) qui s'applique «non seulement à une eau fréquentée par le poisson mais également à une eau qui se déverse dans cette eau, à la glace qui recouvre cette eau et à tout endroit d'où il est probable que les déchets de bois, les souches et les autres débris soient entraînés dans cette eau», le juge Martland conclut, à la p. 226:

Le paragraphe 33(3) ne cherche pas à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages, réels ou probables, que les pêcheries pourraient subir. C'est une interdiction générale d'exercer certaines activités de compétence provinciale; ce paragraphe ne fixe pas les éléments de l'infraction de manière à établir un lien entre l'interdiction et les dommages vraisemblables aux pêcheries. De plus, aucune preuve produite devant la Cour n'indique que l'ensemble des activités visées par le paragraphe cause effectivement des dommages aux pêcheries. À mon avis, l'interdiction, dans ses termes généraux, n'est pas nécessairement accessoire au pouvoir fédéral de légiférer sur les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur et elle excède les pouvoirs du Parlement fédéral.

<sup>j</sup> L'arrêt *Northwest Falling* portait sur la validité du par. 33(2) de la *Loi sur les pêcheries* qui dispose: «Sous réserve du paragraphe (4), il est

permit the deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish or in any place under any conditions where such deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of such deleterious substance may enter any such water." A "deleterious substance" was defined as one that would so affect the quality of water as to render it "deleterious to fish or fish habitat or to the use by man of fish that frequent that water." The validity of s. 33(2) was attacked on the ground, among others, that it was in relation to the pollution of water generally. The Court held that s. 33(2) was *intra vires* as legislation "aimed at the protection and preservation of fisheries" and distinguishable in this respect from s. 33(3), which had been declared to be *ultra vires* in *Fowler*. Martland J., again delivering the unanimous judgment of the Court, distinguished the two subsections as follows at p. 301:

Unlike subs. (2), subs. (3) contains no reference to deleterious substances. It is not restricted by its own terms to activities that are harmful to fish or fish habitat. The basis of the judgment in the *Fowler* case is set out in the following passage:

Subsection 33(3) makes no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to fisheries. It is a blanket prohibition of certain types of activity, subject to provincial jurisdiction, which does not delimit the elements of the offence so as to link the prohibition to any likely harm to fisheries.

In my opinion, subs. 33(2) was *intra vires* of the Parliament of Canada to enact. The definition of "deleterious substance" ensures that the scope of subs. 33(2) is restricted to a prohibition of deposits that threaten fish, fish habitat or the use of fish by man.

I agree with Schmidt Prov. Ct. J. and the British Columbia Court of Appeal that federal legislative jurisdiction with respect to seacoast and inland fisheries is not sufficient by itself to support the constitutional validity of s. 4(1) of the Act because that section, viewed in the context of the Act as a whole, fails to meet the test laid down in *Fowler* and *Northwest Falling*. While the effect on fisher-

interdit à qui que ce soit de déposer ou de permettre que l'on dépose une substance nocive dans des eaux poissonneuses ou en quelque lieu dans des conditions où cette substance nocive ou une autre substance nocive résultant du dépôt de cette substance pourrait pénétrer dans de telles eaux.» Une «substance nocive» y est définie comme celle qui modifierait la qualité de l'eau de façon à la rendre «nocive [...] pour le poisson ou son habitat ou encore à rendre nocive l'utilisation par l'homme du poisson qui vit dans cette eau». La validité du par. 33(2) était contestée pour le motif, notamment, qu'il visait la pollution des eaux en général. La Cour a jugé le par. 33(2) constitutionnel en tant que disposition législative qui «vise la protection et la conservation des pêcheries», susceptible d'être distinguée à cet égard du par. 33(3), déclaré inconstitutionnel dans l'arrêt *Fowler*. Le juge Martland, qui ici encore a prononcé l'arrêt unique de la Cour, a fait la distinction suivante entre les deux paragraphes, à la p. 301:

À la différence du par. 33(2), le par. 33(3) ne fait pas référence à des substances nocives. Le texte du paragraphe fait en sorte que ce dernier ne se limite pas aux activités nuisibles aux poissons ou à leur habitat. Le fondement de l'arrêt *Fowler* se trouve dans l'extrait suivant:

Le paragraphe 33(3) ne cherche pas à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages, réels ou probables, que les pêcheries pourraient subir. C'est une interdiction générale d'exercer certaines activités de compétence provinciale; ce paragraphe ne fixe pas les éléments de l'infraction de manière à établir un lien entre l'interdiction et les dommages vraisemblables aux pêcheries.

À mon avis, le par. 33(2) est de la compétence du Parlement du Canada. La définition d'une «substance nocive» fait en sorte que la portée du par. 33(2) se limite à une interdiction de déposer des substances nuisibles aux poissons, à leur habitat ou à l'utilisation du poisson par l'homme.

Je suis d'accord avec le juge Schmidt de la Cour provinciale et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique pour dire que la compétence législative fédérale en matière de pêches des côtes de la mer et de l'intérieur n'est pas suffisante en soi pour étayer la constitutionnalité du par. 4(1) de la Loi, puisque cette disposition, prise dans le contexte de l'ensemble de la Loi, ne satisfait pas au critère

ies of marine pollution caused by the dumping of waste is clearly one of the concerns of the Act it is not the only effect of such pollution with which the Act is concerned. A basis for federal legislative jurisdiction to control marine pollution generally in provincial waters cannot be found in any of the specified heads of federal jurisdiction in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, whether taken individually or collectively.

#### IV

It is necessary then to consider the national dimensions or national concern doctrine (as it is now generally referred to) of the federal peace, order and good government power as a possible basis for the constitutional validity of s. 4(1) of the Act, as applied to the control of dumping in provincial marine waters.

The national concern doctrine was suggested by Lord Watson in the *Local Prohibition* case (*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348) and given its modern formulation by Viscount Simon in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193. In *Local Prohibition*, Lord Watson said at p. 361:

Their Lordships do not doubt that some matters, in their origin local and provincial, might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion, and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition in the interest of the Dominion. But great caution must be observed in distinguishing between that which is local or provincial, and therefore within the jurisdiction of the provincial legislatures, and that which has ceased to be merely local or provincial, and has become matter of national concern, in such sense as to bring it within the jurisdiction of the Parliament of Canada.

In *Canada Temperance Federation*, Viscount Simon said at pp. 205-6:

In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation: if it is such

énoncé dans les arrêts *Fowler et Northwest Falling*. Certes, l'effet qu'a sur les pêcheries la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets constitue manifestement l'un des sujets de préoccupation de la Loi, mais ce n'est pas là le seul effet de ce genre de pollution auquel la Loi s'intéresse. Le fondement d'une compétence législative fédérale pour contrôler la pollution des mers en général, dans les eaux provinciales, ne saurait se trouver dans les chefs de compétence fédérale énumérés à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pris individuellement ou collectivement.

#### IV

Il est donc nécessaire d'examiner la théorie des dimensions nationales ou de l'intérêt national (nom sous lequel elle est généralement désignée maintenant) justifiant l'exercice de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, en tant que fondement éventuel de la constitutionnalité de l'application du par. 4(1) de la Loi au contrôle des immersions dans les eaux de mer provinciales.

La théorie de l'intérêt national a été proposée par lord Watson dans *l'affaire des prohibitions locales* (*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, [1896] A.C. 348) et a reçu sa formulation moderne du vicomte Simon dans *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193. Dans *l'affaire des prohibitions locales*, lord Watson affirme, à la p. 361:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines matières à l'origine locales et provinciales puissent atteindre des proportions telles qu'elles affecteraient le corps politique du Dominion, permettant ainsi au Parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé d'être purement local ou provincial pour revêtir un aspect national, de façon à relever de la compétence du Parlement du Canada.

Dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, le vicomte Simon dit, aux pp. 205 et 206:

[TRADUCTION] De l'avis de leurs Seigneuries, c'est dans la vraie matière de cette législation qu'il faut en recher-

that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics* case and the *Radio* case), then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specially reserved to the provincial legislatures. War and pestilence, no doubt, are instances; so, too, may be the drink or drug traffic, or the carrying of arms. In *Russell v. The Queen*, Sir Montague Smith gave as an instance of valid Dominion legislation a law which prohibited or restricted the sale or exposure of cattle having a contagious disease. Nor is the validity of the legislation, when due to its inherent nature, affected because there may still be room for enactments by a provincial legislature dealing with an aspect of the same subject in so far as it specially affects that province.

cher le caractère véritable: si elle est telle qu'elle dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, par exemple, dans les affaires de l'aéronautique et de la radiocommunication, elle entre alors dans les attributions du Parlement du Dominion à titre de matière relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, en dépit du fait qu'elle peut, à d'autres égards, se rattacher à des matières spécifiquement réservées aux législatures provinciales. La guerre et une épidémie de peste en sont sans nul doute des exemples; il peut en être de même du trafic des boissons ou des drogues ou du port d'armes. Dans l'affaire *Russell c. La Reine*, sir Montague Smith a cité comme exemple de législation fédérale valide une loi qui prohiberait ou limiterait la vente ou l'exposition du bétail atteint d'une maladie contagieuse. La validité d'une telle législation, lorsqu'elle découle de sa nature propre, n'est pas non plus affectée du fait qu'elle laisse une place à la législature provinciale pour édicter des textes législatifs qui traitent d'un aspect particulier du même sujet, dans la mesure où celui-ci touche spécialement une province.

This Court's conception of the national concern doctrine of the federal peace, order and good government power, as enunciated in *Canada Temperance Federation*, is to be derived from the consideration or application given to the doctrine in the following cases: *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *R. v. Hauser, supra*; *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; and *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284.

The national concern doctrine, as enunciated in *Canada Temperance Federation*, was referred to with approval by a majority of this Court in *Johannesson* as supporting exclusive federal legislative jurisdiction with respect to the whole field of aeronautics. In *Munro*, where the *National Capital Act* was upheld on the basis of the federal peace, order and good government power, Cartwright J., delivering the unanimous judgment of the Court said that the national concern doctrine had been adopted by this Court in *Johannesson*

La conception que se fait la Cour de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, énoncée dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, doit être puisée dans l'étude ou l'application qu'on a faite de cette théorie dans les arrêts suivants: *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663, *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, *R. c. Hauser*, précité, *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914, *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, et *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284.

La théorie de l'intérêt national, énoncée dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, est mentionnée et approuvée par la Cour à la majorité dans l'arrêt *Johannesson* comme fondement de la compétence législative exclusive du Parlement sur tout le domaine de l'aéronautique. Dans l'affaire *Munro*, où la *Loi sur la Capitale nationale* a été reconnue valide en fonction de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, le juge Cartwright, prononçant l'arrêt unanime de la Cour, a affirmé que la Cour a

and that the development of the National Capital Region was "a single matter of national concern" (p. 671).

The national concern doctrine was the subject of important commentary in this Court in the *Anti-Inflation Act* reference. A majority of the Court (Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon and Dickson JJ.) upheld the Act on the basis of the emergency doctrine of the federal peace, order and good government power as legislation required to meet a "crisis" (the word used by Laskin C.J.) or "national emergency" (the words used by Ritchie J.) In the course of a comprehensive review of the judicial decisions with respect to the federal peace, order and good government power, Laskin C.J., with whom Judson, Spence and Dickson JJ. concurred, referred, with implicit approval, to the dictum of Viscount Simon in *Canada Temperance Federation*, but indicated that if he found, as he did, that the Act was valid on the basis of the emergency doctrine, as "crisis" legislation, he did not intend to express an opinion as to its possible validity on the basis of the national concern doctrine, on which the Attorney General of Canada had principally relied. He said at p. 419: "If it is sustainable as crisis legislation, it becomes unnecessary to consider the broader ground advanced in its support, and this because, especially in constitutional cases, Courts should not, as a rule, go any farther than is necessary to determine the main issue before them." He indicated, however, that he did not think it wise to attempt to define the scope of the federal peace, order and good government power in such precise or fixed terms as to make it incapable of application to changing or unforeseen circumstances. There is, moreover, a hint that he was disposed to seek a unified theory of the peace, order and good government power and that he regarded the emergency doctrine as a particular application of the national concern doctrine. Referring to the use of the word "emergency" in *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, [1923] A.C. 695, he said at p. 407: "Here then was a

adopté la théorie de l'intérêt national dans son arrêt *Johannesson* et que l'aménagement de la région de la Capitale nationale constituait [TRA-DUCTION] «un sujet unique et d'intérêt national» (p. 671).

La théorie de l'intérêt national a fait l'objet de commentaires importants de la Cour dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*. La Cour à la majorité (le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon et Dickson) a reconnu la constitutionnalité de la Loi en fonction de la théorie de la situation d'urgence justifiant l'exercice de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, en tant que mesure législative nécessaire pour faire face à une «crise» (terme utilisé par le juge en chef Laskin) ou à une «situation d'urgence nationale» (expression utilisée par le juge Ritchie). Au cours d'une étude exhaustive de la jurisprudence relative à la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, le juge en chef Laskin, à l'avis duquel ont souscrit les juges Judson, Spence et Dickson, s'est référé, en l'approuvant tacitement, à l'opinion incidente du vicomte Simon dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, mais il a indiqué que même s'il jugeait, comme il l'a fait, la Loi valide en fonction de la théorie de la situation d'urgence, en tant que loi «de temps de crise», il n'avait pas l'intention d'exprimer une opinion sur sa validité éventuelle selon la théorie de l'intérêt national, sur laquelle le procureur général du Canada s'était principalement fondé. Il dit, à la p. 419: «Si oui [s'il s'agit d'une loi de temps de crise], il n'est pas nécessaire d'examiner le moyen plus large proposé à l'appui de la validité, étant donné que, surtout dans les affaires constitutionnelles, les tribunaux doivent s'abstenir, règle générale, d'exprimer des avis qui ne sont pas nécessaires pour la décision du litige principal qui leur est soumis». Il a néanmoins fait observer qu'il ne jugeait pas sage de tenter de définir la portée de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement en des termes si précis ou fixes qu'il deviendrait impossible de l'appliquer à des circonstances changeantes ou imprévues. De plus, certains indices portent à croire qu'il était disposé à chercher une théorie unifiée de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement et

particular application of what Lord Watson said in the *Local Prohibition* case . . .”

Ritchie J., with whom Martland and Pigeon JJ. concurred, held that the validity of the Act could rest only on the emergency doctrine of the peace, order and good government power and that the national concern doctrine, in the absence of national emergency, could not give Parliament jurisdiction with respect to matters which would otherwise fall within provincial legislative jurisdiction. He said that he was in agreement with what was said by Beetz J. with reference to the national concern doctrine. Beetz J., with whom de Grandpré J. concurred, was obliged to consider the contention based on the national concern doctrine because he was of the view that the validity of the *Anti-Inflation Act* could not be supported on the basis of national emergency. He held that the national concern doctrine applied, in the absence of national emergency, to single, indivisible matters which did not fall within any of the specified heads of provincial or federal legislative jurisdiction. He held that the containment and reduction of inflation did not meet the test of singleness or indivisibility. Referring to aeronautics, radio and the development of the National Capital Region as distinct matters of national concern, he said at p. 458:

I fail to see how the authorities which so decide lend support to the first submission. They had the effect of adding by judicial process new matters or new classes of matters to the federal list of powers. However, this was done only in cases where a new matter was not an aggregate but had a degree of unity that made it indivisible, an identity which made it distinct from provincial matters and a sufficient consistence to retain the bounds of form. The scale upon which these new matters enabled Parliament to touch on provincial matters had also to be taken into consideration before they were recognized as federal matters: if an enumerated

qu'il considérait la théorie de la situation d'urgence comme une application particulière de la théorie de l'intérêt national. Se référant à l'emploi de l'expression [TRADUCTION] «situation d'urgence» dans l'arrêt *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, [1923] A.C. 695, il affirme à la p. 407: «Il s'agit d'un cas où s'applique spécialement ce que lord Watson a dit dans l'arrêt *Local Prohibition* . . .»

b Le juge Ritchie, à l'avis duquel ont souscrit les juges Martland et Pigeon, a conclu que la validité de la Loi ne pouvait être fondée que sur la théorie de la situation d'urgence justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement et que la théorie de l'intérêt national, en l'absence de situation d'urgence nationale, ne pouvait conférer au Parlement compétence dans des matières qui relèveraient par ailleurs de la compétence législative des provinces. Il s'est dit c d'accord avec les propos du juge Beetz au sujet de la théorie de l'intérêt national. Le juge Beetz, à l'avis duquel a souscrit le juge de Grandpré, s'est vu dans l'obligation d'examiner l'argument fondé d sur la théorie de l'intérêt national, puisqu'il était d'avis que la validité de la *Loi anti-inflation* ne pouvait être fondée sur une situation d'urgence nationale. Il a conclu que la théorie de l'intérêt national s'applique, en l'absence de situation d'urgence nationale, aux matières uniques, indivisibles, qui ne relèvent d'aucun des chefs spécifiés de e compétence législative provinciale ou fédérale. Il a jugé que l'endiguement et la réduction de l'inflation f g ne satisfont pas au critère de l'unicité ou de l'indivisibilité. Se référant à l'aéronautique, à la radiocommunication et à l'aménagement de la région de la Capitale nationale, à titre de sujets h d'intérêt national distincts, il dit, à la p. 458:

i Je ne vois pas comment les arrêts qui en ont ainsi décidé peuvent être invoqués à l'appui du premier moyen. Ces arrêts ont eu pour effet d'ajouter par voie jurisprudentielle de nouvelles matières ou de nouvelles catégories de matières à la liste des pouvoirs fédéraux spécifiques. Cependant la jurisprudence n'en a ainsi décidé que dans des cas où la nouvelle matière n'était pas un agrégat mais présentait un degré d'unité qui la rendait indivisible, une identité qui la rendait distincte des matières provinciales et une consistance suffisante pour retenir les limites d'une forme. Il fallait aussi, avant de reconnaître à ces nouvelles matières le statut de j

federal power designated in broad terms such as the trade and commerce power had to be construed so as not to embrace and smother provincial powers (*Parsons*' case) and destroy the equilibrium of the Constitution, the Courts must be all the more careful not to add hitherto unnamed powers of a diffuse nature to the list of federal powers.

The "containment and reduction of inflation" does not pass muster as a new subject matter. It is an aggregate of several subjects some of which form a substantial part of provincial jurisdiction. It is totally lacking in specificity. It is so pervasive that it knows no bounds. Its recognition as a federal head of power would render most provincial powers nugatory.

I should add that inflation is a very ancient phenomenon, several thousands years old, as old probably as the history of currency. The Fathers of Confederation were quite aware of it.

In *Hauser*, a majority of the Court (Martland, Ritchie, Pigeon and Beetz JJ.) held that the constitutional validity of the *Narcotic Control Act* rested on the peace, order and good government power of Parliament rather than on its jurisdiction with respect to criminal law. Pigeon J., who delivered the judgment of the majority, said that the principal consideration in support of this view was that the abuse of narcotic drugs, with which the Act dealt, was a new problem which did not exist at the time of Confederation, and that since it did not come within matters of a merely local or private nature in the province it fell within the "general residual power" in the same manner as aeronautics and radio.

In *Labatt Breweries*, in which a majority of the full Court held that certain provisions of the *Food and Drugs Act* and regulations thereunder were *ultra vires*, Estey J., with whom Martland, Dickson and Beetz JJ. concurred, had occasion to consider the peace, order and good government power as a possible basis of validity. He summed up the doctrine with respect to that basis of federal legislative jurisdiction as falling into three catego-

*a* matières de compétence fédérale, tenir compte de la mesure dans laquelle elles permettraient au Parlement de toucher à des matières de compétence provinciale: si un pouvoir fédéral désigné à l'art. 91 en termes généraux, tel que le pouvoir relatif aux échanges et au commerce, doit, selon la jurisprudence, être interprété de façon à ne pas embrasser et anéantir les pouvoirs provinciaux (arrêt *Parsons*) et détruire ainsi l'équilibre de la Constitution, les tribunaux doivent à plus forte raison se garder d'ajouter des pouvoirs de nature diffuse à la liste des pouvoirs fédéraux.

*b* «L'endiguement et la réduction de l'inflation» n'est pas acceptable comme nouvelle matière. C'est un agrégat de sujets divers dont certains représentent une partie importante de la compétence provinciale. C'est une matière totalement dépourvue de spécificité et dont le caractère envahissant ne connaît pas de limites; en faire l'objet d'une compétence fédérale rendrait illusoires la plupart des pouvoirs provinciaux.

*c* *d* Il est bon de rappeler également que l'inflation est un phénomène fort ancien, datant de plusieurs milliers d'années, aussi ancien probablement que la monnaie elle-même. Les Pères de la Confédération en étaient bien conscients.

*e* *f* Dans l'arrêt *Hauser*, la Cour à la majorité (les juges Martland, Ritchie, Pigeon et Beetz) a jugé que la constitutionnalité de la *Loi sur les stupéfiants* reposait sur la compétence du Parlement en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement plutôt que sur sa compétence en matière de droit criminel. Le juge Pigeon, qui a rendu les motifs de la majorité, a affirmé que la principale considération appuyant ce point de vue est que l'abus des stupéfiants, dont traite la Loi, constitue un problème récent qui n'existe pas à l'époque de la Confédération et qu'étant donné qu'il ne peut être assimilé aux matières de nature purement locale ou privée dans la province, il relève de la «compétence résiduaire générale» tout comme l'aéronautique et la radiocommunication.

*g* *i* Dans l'arrêt *Brasseries Labatt*, où la Cour, siégeant au complet, a jugé à la majorité que certaines dispositions de la *Loi des aliments et drogues* et de son règlement d'application étaient inconstitutionnelles, le juge Estey, à l'avis duquel ont souscrit les juges Martland, Dickson et Beetz, a eu à étudier la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement en tant que fondement éventuel de validité. Il a résumé la jurisprudence

ries: (a) the cases "basing the federal competence on the existence of a national emergency"; (b) the cases in which "federal competence arose because the subject matter did not exist at the time of Confederation and clearly cannot be put into the class of matters of a merely local or private nature", of which aeronautics and radio were cited as examples; and (c) the cases in which "the subject matter 'goes beyond local or provincial concern or interest and must, from its inherent nature, be the concern of the Dominion as a whole'", citing *Canada Temperance Federation*. Thus Estey J. saw the national concern doctrine enunciated in *Canada Temperance Federation* as covering the case, not of a new subject matter which did not exist at Confederation, but of one that may have begun as a matter of a local or provincial concern but had become one of national concern. He referred to that category as "a matter of national concern transcending the local authorities' power to meet and solve it by legislation", and quoted in support of this statement of the test a passage from Professor Hogg's *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 261, in which it was said that "the most important element of national dimension or national concern is a need for one national law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to cooperate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces."

relative à ce fondement de la compétence législative fédérale, en la subdivisant en trois catégories: a) les arrêts «qui fonde(nt) la compétence fédérale sur l'existence d'une situation d'urgence nationale»; b) les arrêts où «la question de la compétence fédérale a été soulevée parce que la matière n'existe pas à l'époque de la Confédération et ne peut manifestement pas être placée dans la catégorie des sujets de nature purement locale ou privée», citant, à titre d'exemples, l'aéronautique et la radiocommunication; et c) les arrêts où «la matière «dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble», citant l'arrêt *Canada Temperance Federation*. Ainsi, le juge Estey a considéré que la théorie de l'intérêt national énoncée dans l'arrêt *Canada Temperance Federation* visait non pas le cas d'une nouvelle matière qui n'existe pas à l'époque de la Confédération, mais celui d'une matière qui, au départ, pouvait avoir été d'intérêt local ou provincial, mais qui avait revêtu par la suite un intérêt national. Il a mentionné cette catégorie comme étant «une question d'intérêt national transcendant le pouvoir des autorités locales d'y faire face par voie législative», et a cité à l'appui de cette formulation du critère un passage de l'ouvrage du professeur Hogg, intitulé *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 261, où l'on dit que [TRADUCTION] «l'élément le plus important de la dimension nationale ou de l'intérêt national est le besoin d'une loi nationale, but qu'une action concertée des provinces ne peut atteindre de façon réaliste, car le défaut de coopération de l'une d'elles entraînerait des conséquences graves pour les habitants des autres provinces.»

b Dans l'arrêt *Schneider*, où la Cour a jugé à l'unanimité que l'*Heroin Treatment Act* de la Colombie-Britannique était constitutionnelle, le juge Dickson (maintenant Juge en chef), à l'avis duquel ont souscrit les juges Martland, Ritchie, Beetz, McIntyre, Chouinard et Lamer, a indiqué, particulièrement au sujet de la théorie de l'intérêt national et de ce qu'on en est venu à appeler le critère de l'«incapacité provinciale», pourquoi il était d'avis que le traitement des héroïnomanes, par opposition au trafic des stupéfiants, ne relève pas de la compétence fédérale en matière de paix,

In *Schneider*, in which the Court unanimously held that the *Heroin Treatment Act* of British Columbia was *intra vires*, Dickson J. (as he then was), with whom Martland, Ritchie, Beetz, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ. concurred, indicated, with particular reference to the national concern doctrine and what has come to be known as the "provincial inability" test, why he was of the view that the treatment of heroin dependency, as distinct from the traffic in narcotic drugs, was not a matter falling within the federal peace, order and good government power. He referred to the

problem of heroin dependency as follows at pp. 131-32:

It is largely a local or provincial problem and not one which has become a matter of national concern, so as to bring it within the jurisdiction of the Parliament of Canada under the residuary power contained in the opening words of the *B.N.A. Act* (now, *Constitution Act, 1867*).

There is no material before the Court leading one to conclude that the problem of heroin dependency as distinguished from illegal trade in drugs is a matter of national interest and dimension transcending the power of each province to meet and solve its own way. It is not a problem which "is beyond the power of the provinces to deal with" (Professor Gibson (1976-77), 7 Man. L.J. 15, at p. 33). Failure by one province to provide treatment facilities will not endanger the interests of another province. The subject is not one which "has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion" (*In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54, at p. 77). It is not something that "goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics case* and the *Radio case*)" per Viscount Simon in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, at p. 205. See also *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663; *Re C.F.R.B. and Attorney General for Canada*, [1973] 3 O.R. 819. Nor can it be said, on the record, that heroin addiction has reached a state of emergency as will ground federal competence under residual power.

I do not think the subject of narcotics is so global and indivisible that the legislative domain cannot be divided, illegal trade in narcotics coming within the jurisdiction of the Parliament of Canada and the treatment of addicts under provincial jurisdiction.

In *Wetmore*, where the issue was whether the federal Attorney General was entitled to conduct the prosecution of charges for violation of the *Food and Drugs Act*, Dickson J., dissenting, considered whether the applicable provisions of the *Food and Drugs Act* had their constitutional foundation in the federal criminal law power, or as was

d'ordre et de bon gouvernement. Il traite ainsi du problème de l'héroïnomanie, aux pp. 131 et 132:

Il s'agit surtout d'un problème local ou provincial qui n'est pas encore devenu une question d'intérêt national qui relèverait de la compétence du Parlement du Canada en vertu du pouvoir résiduel conféré par le préambule de l'*A.A.N.B.* (maintenant *Loi constitutionnelle de 1867*).

Aucun élément de preuve devant la Cour ne permet de conclure que le problème de la dépendance à l'égard de l'héroïne par opposition au commerce illégal des drogues constitue une question d'intérêt et d'envergure nationaux qui transcende le pouvoir de chaque province d'y faire face et de la résoudre de sa propre façon. Ce n'est pas un problème qui [TRADUCTION] «dépasse la capacité des provinces de s'en occuper» (le professeur Gibson (1976-77), 7 Man. L.J. 15, à la p. 33). L'omission d'une province d'établir des services de cure ne met pas en péril les intérêts d'une autre province. Il ne s'agit pas d'une question qui [TRADUCTION] «a atteint des dimensions telles qu'elle affecte le corps politique du Dominion» (*In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1932] A.C. 54, à la p. 77). Il ne s'agit pas de quelque chose qui [TRADUCTION] «dépasse les préoccupations ou intérêts locaux ou provinciaux et qui doit en soi intéresser tout le Dominion (comme par exemple, dans l'affaire de l'aéronautique et celle de la radiocommunication)» selon les termes du vicomte Simon dans *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, à la p. 205. Voir également *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Munro c. Commission de la Capitale nationale*, [1966] R.C.S. 663; *Re C.F.R.B. and Attorney General for Canada*, [1973] 3 O.R. 819. On ne peut affirmer non plus, d'après le dossier, que le problème de l'héroïnomanie est devenu urgent au point de justifier le recours à la compétence du fédéral en vertu du pouvoir résiduel.

Je ne crois pas que la question des stupéfiants soit si globale et indivisible qu'on ne puisse pas diviser la compétence législative en attribuant au Parlement du Canada la compétence sur le commerce illégal des stupéfiants et aux provinces la compétence sur le traitement ou la cure des toxicomanes.

Dans l'arrêt *Wetmore*, où la question était de savoir si le procureur général du Canada pouvait diriger des poursuites pour la violation de la *Loi des aliments et drogues*, le juge Dickson, dissident, s'est demandé si les dispositions applicables de la *Loi des aliments et drogues* avaient leur fondement constitutionnel dans la compétence fédérale

held in *Hauser* with respect to the *Narcotic Control Act*, in the peace, order and good government power. In rejecting the latter basis of jurisdiction, he referred to what was said concerning the national concern doctrine of the peace, order and good government power in the *Anti-Inflation Act* reference, *Labatt* and *Hauser* as follows at pp. 294-95:

In the *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, Beetz J., whose judgment on this point commanded majority support, reviewed the extensive jurisprudence on the subject and concluded that the peace, order and good government power should be confined to justifying (i) temporary legislation dealing with a national emergency (p. 459) and (ii) legislation dealing with "distinct subject matters which do not fall within any of the enumerated heads of s. 92 and which, by nature, are of national concern" (p. 457). In the *Labatt* case, *supra*, at pp. 944-45, Estey J. divided this second heading into (i) areas in which the federal competence arises because the subject matter did not exist at the time of Confederation and cannot be classified as of a merely local and private nature and (ii) areas where the subject matter "goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole". This last category is the one enunciated by Viscount Simon in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, at p. 205. The one preceding it formed the basis of the majority decision in *Hauser* that the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, came under the peace, order and good government power as dealing with "a genuinely new problem which did not exist at the time of Confederation".

Applying these principles to the subject matter of the *Food and Drugs Act*, Dickson J. noted that there was no question of emergency or of a new matter that did not exist at Confederation and rejected the national concern doctrine of the peace, order and good government as a basis for the constitutional validity of the provisions in question for the following reasons at p. 296:

en matière de droit criminel ou, comme on l'avait conclu dans l'arrêt *Hauser* relativement à la *Loi sur les stupéfiants*, dans la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. En rejetant ce dernier fondement de compétence, il s'est référé à ce qui avait été dit au sujet de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, et dans les arrêts *Labatt* et *Hauser*, aux pp. 294 et 295:

Dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, le juge Beetz, dont le jugement sur ce point a reçu l'appui de la majorité, a examiné la jurisprudence abondante sur la question et a conclu que la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement doit se limiter à justifier (i) des lois provisoires relatives à une situation d'urgence nationale (p. 459) et (ii) des lois relatives à des «sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes de l'art. 92 et qui, de par leur nature, sont d'intérêt national» (p. 457). Dans l'arrêt *Labatt* précité, aux pp. 944 et 945, le juge Estey a divisé ce second chef ainsi: (i) les domaines dans lesquels la question de la compétence fédérale est soulevée parce que la matière n'existe pas à l'époque de la Confédération et ne peut être placée dans la catégorie des sujets de nature purement locale ou privée, et (ii) les domaines où la matière «dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble». Cette dernière catégorie est celle énoncée par le vicomte Simon dans l'arrêt *Attorney General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, à la p. 205. La catégorie précédente constitue le fondement de la décision de la majorité dans l'arrêt *Hauser* que la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, relève de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement puisqu'elle vise «un problème récent qui n'existe pas à l'époque de la Confédération».

Appliquant ces principes à la matière visée par la *Loi des aliments et drogues*, le juge Dickson a fait observer qu'il n'était pas question d'une situation d'urgence ni d'une nouvelle matière qui n'existe pas à l'époque de la Confédération et il a rejeté la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement comme fondement de la constitutionnalité des dispositions en cause, pour les raisons suivantes, à la p. 296:

Finally, it cannot be maintained that ss. 8(a), 9(1) and 26 address a subject that goes beyond local or provincial interest and must from its intrinsic nature be the concern of the Dominion as a whole, as that concept has been interpreted in the cases. Their subject matter would clearly not satisfy the requirements cited by Beetz J. in the *Reference re Anti-Inflation Act, supra*, nor would it come within the criteria proposed by Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 261, in a passage cited by Estey J. in *Labatt, supra*, at p. 945:

These cases suggest that the most important element of national dimension or national concern is a need for one national law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to co-operate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces. A subject matter of legislation which has this characteristic has the necessary national dimension or concern to justify invocation of the p.o.g.g. power.

The same factors that prevents ss. 8(a) and 9(1) from qualifying as "general regulation of trade affecting the whole Dominion" also stand in the way of characterizing them as legislation in relation to peace, order and good government under the *Canada Temperance* test. Aside from their purported application throughout Canada and from certain financial and logistical difficulties in enacting comparable provincial legislation, there is nothing inherently "national" in these sections. And as is demonstrated by a line of cases stretching from *Re Insurance Act 1910* (1913), 48 S.C.R. 260, affirmed (*sub nom. Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference)*), [1916] 1 A.C. 588 to the *Labatt* case, *supra*, neither of these criteria separately or together is sufficient to validate a federal enactment under the peace, order and good government power.

From this survey of the opinion expressed in this Court concerning the national concern doctrine of the federal peace, order and good government power I draw the following conclusions as to what now appears to be firmly established:

1. The national concern doctrine is separate and distinct from the national emergency doctrine of the peace, order and good government power,

Enfin, on ne peut soutenir que l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 visent une matière qui dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et qui, de par sa nature même, doit constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, suivant l'interprétation que les arrêts donnent à ce concept. De toute évidence, leur objet ne répondrait pas aux exigences dont parle le juge Beetz dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, et ne satisferait pas aux critères proposés par Hogg dans un passage de son ouvrage *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 261, que cite le juge Estey dans l'arrêt *Labatt*, précité, à la p. 945:

[TRADUCTION] Ces décisions laissent entendre que l'élément le plus important de la dimension nationale ou de l'intérêt national est le besoin d'une loi nationale, but qu'une action concertée des provinces ne peut atteindre de façon réaliste, car le défaut de coopération de l'une d'elles entraînerait des conséquences graves pour les habitants des autres provinces. Une matière législative qui a ce caractère possède la dimension nationale ou l'intérêt national nécessaires pour justifier le recours à la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Les mêmes facteurs qui empêchent l'al. 8a) et le par. 9(1) d'être considérés comme une «réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion» les empêchent également d'être considérés comme se rapportant à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement suivant le critère de l'arrêt *Canada Temperance*. Si ce n'est qu'elles sont censées s'appliquer à tout le Canada et mises à part certaines difficultés financières et logistiques que soulève l'adoption de textes de loi provinciaux comparables, ces dispositions n'ont en soi rien de «national». Et comme le démontre une série d'arrêts depuis le renvoi *Re Insurance Act 1910* (1913), 48 R.C.S. 260, confirmé à (*sub nom. Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Renvoi sur les assurances)*) [1916] 1 A.C. 588, jusqu'à l'arrêt *Labatt*, précité, aucun de ces critères, pris séparément ou ensemble, ne suffit à valider une loi fédérale adoptée en vertu de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

De ce survol des opinions exprimées par cette Cour concernant la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, je tire les conclusions suivantes sur ce qui paraît maintenant fermement établi:

1. La théorie de l'intérêt national est séparée et distincte de la théorie de la situation d'urgence nationale justifiant l'exercice de la compétence

which is chiefly distinguishable by the fact that it provides a constitutional basis for what is necessarily legislation of a temporary nature;

- a 2. The national concern doctrine applies to both new matters which did not exist at Confederation and to matters which, although originally matters of a local or private nature in a province, have since, in the absence of national emergency, become matters of national concern;
- b 3. For a matter to qualify as a matter of national concern in either sense it must have a singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern and a scale of impact on provincial jurisdiction that is reconcilable with the fundamental distribution of legislative power under the Constitution;
- c 4. In determining whether a matter has attained the required degree of singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern it is relevant to consider what would be the effect on extra-provincial interests of a provincial failure to deal effectively with the control or regulation of the intra-provincial aspects of the matter.

This last factor, generally referred to as the "provincial inability" test and noted with apparent approval in this Court in *Labatt, Schneider and Wetmore*, was suggested, as Professor Hogg acknowledges, by Professor Gibson in his article, "Measuring 'National Dimensions'" (1976), 7 *Man. L.J.* 15, as the most satisfactory rationale of the cases in which the national concern doctrine of the peace, order and good government power has been applied as a basis of federal jurisdiction. As expounded by Professor Gibson, the test would appear to involve a limited or qualified application of federal jurisdiction. As put by Professor Gibson at pp. 34-35, "By this approach, a national dimension would exist whenever a significant aspect of a problem is beyond provincial reach because it falls within the jurisdiction of another province or of the federal Parliament. It is important to empha-

en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, qui peut se distinguer surtout par le fait qu'elle offre un fondement constitutionnel à ce qui est nécessairement une mesure législative provisoire;

- d 2. La théorie de l'intérêt national s'applique autant à de nouvelles matières qui n'existaient pas à l'époque de la Confédération qu'à des matières qui, bien qu'elles fussent à l'origine de nature locale ou privée dans une province, sont depuis devenues des matières d'intérêt national, sans qu'il y ait situation d'urgence nationale;
- e 3. Pour qu'on puisse dire qu'une matière est d'intérêt national dans un sens ou dans l'autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution;
- f 4. Pour décider si une matière atteint le degré requis d'unicité, de particularité et d'indivisibilité qui la distingue clairement des matières d'intérêt provincial, il est utile d'examiner quel effet aurait sur les intérêts extra-provinciaux l'omission d'une province de s'occuper efficacement du contrôle ou de la réglementation des aspects intraprovinciaux de cette matière.

Ce dernier facteur, généralement appelé le critère de l'«incapacité provinciale», que la Cour a noté et, semble-t-il, approuvé dans les arrêts *Labatt, Schneider et Wetmore*, a été proposé, comme le reconnaît le professeur Hogg, par le professeur Gibson dans son article intitulé «Measuring «National Dimensions»» (1976), 7 *Man. L.J.* 15, comme l'explication la plus satisfaisante des cas où la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement a été appliquée comme fondement de la compétence fédérale. Comme l'a exposé le professeur Gibson, le critère semblerait comporter une application limitée, voire conditionnelle, de la compétence fédérale. Comme il l'affirme, aux pp. 34 et 35, [TRADUCTION] «Selon ce point de vue, il y aurait dimension nationale chaque fois qu'un aspect important d'un

size however that the entire problem would not fall within federal competence in such circumstances. Only that aspect of the problem that is beyond provincial control would do so. Since the "P.O. & G.G." clause bestows only residual powers, the existence of a national dimension justifies no more federal legislation than is necessary to fill the gap in provincial powers. For example, federal jurisdiction to legislate for pollution of interprovincial waterways or to control "pollution price-wars" would (in the absence of other independent sources of federal competence) extend only to measures to reduce the risk that citizens of one province would be harmed by the non-co-operation of another province or provinces." To similar effect, he said in his conclusion at p. 36: "Having regard to the residual nature of the power, it is the writer's thesis that 'national dimensions' are possessed by only those aspects of legislative problems which are beyond the ability of the provincial legislatures to deal because they involve either federal competence or that of another province. Where it would be possible to deal fully with the problem by co-operative action of two or more legislatures, the "national dimension" concerns only the risk of non-co-operation, and justifies only federal legislation addressed to that risk." This would appear to contemplate a concurrent or overlapping federal jurisdiction which, I must observe, is in conflict with what was emphasized by Beetz J. in the *Anti-Inflation Act* reference—that where a matter falls within the national concern doctrine of the peace, order and good government power, as distinct from the emergency doctrine, Parliament has an exclusive jurisdiction of a plenary nature to legislate in relation to that matter, including its intra-provincial aspects.

problème est hors de portée provinciale parce qu'il relève de la compétence d'une autre province ou du Parlement fédéral. Cependant, il importe de souligner que ce ne serait pas le problème en entier qui relèverait de la compétence fédérale dans de telles circonstances. C'est uniquement l'aspect du problème qui échappe au contrôle provincial qui en relèverait. Comme la clause «paix, ordre et bon gouvernement» ne confère que des pouvoirs résiduaires, l'existence d'une dimension nationale ne justifie une mesure législative fédérale que dans la mesure où cela est nécessaire pour combler une lacune dans les pouvoirs provinciaux. Par exemple, la compétence fédérale pour légiférer en matière de pollution des voies navigables interprovinciales ou pour contrôler les «guerres de prix de la pollution» ne s'étendrait (en l'absence d'autres sources indépendantes de compétence fédérale) qu'aux mesures de réduction du danger que les citoyens d'une province subissent un préjudice par suite de l'absence de coopération de la part d'une seule ou de plusieurs autres provinces.» Dans le même sens, il déclare en conclusion, à la p. 36: [TRADUCTION] «Compte tenu de la nature résiduaire de la compétence, l'auteur a pour thèse que ne revêtent des «dimensions nationales» que les aspects des problèmes législatifs que les assemblées législatives provinciales ne peuvent régler parce qu'ils font intervenir soit une compétence fédérale, soit celle d'une autre province. Lorsqu'il est possible de régler le problème par l'action conjuguée de deux ou plusieurs assemblées législatives, la «dimension nationale» ne peut viser que le risque de non-coopération et ne justifie qu'une mesure législative fédérale portant sur ce risque.» On semblerait ainsi envisager une compétence fédérale concurrente ou superposée, ce qui, je dois le rappeler, est incompatible avec ce que soulignait le juge Beetz dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, savoir que lorsqu'une matière relève de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, par opposition à la théorie de la situation d'urgence, le Parlement jouit d'une compétence exclusive et absolue pour légiférer sur cette matière, y compris sur ses aspects intraprovinciaux.

As expressed by Professor Hogg in the first and second editions of his *Constitutional Law of*

*j* Comme l'a dit le professeur Hogg dans les première et deuxième éditions de son ouvrage intitulé

*Canada*, the "provincial inability" test would appear to be adopted simply as a reason for finding that a particular matter is one of national concern falling within the peace, order and good government power: that provincial failure to deal effectively with the intra-provincial aspects of the matter could have an adverse effect on extra-provincial interests. In this sense, the "provincial inability" test is one of the indicia for determining whether a matter has that character of singleness or indivisibility required to bring it within the national concern doctrine. It is because of the interrelatedness of the intra-provincial and extra-provincial aspects of the matter that it requires a single or uniform legislative treatment. The "provincial inability" test must not, however, go so far as to provide a rationale for the general notion, hitherto rejected in the cases, that there must be a plenary jurisdiction in one order of government or the other to deal with any legislative problem. In the context of the national concern doctrine of the peace, order and good government power, its utility lies, in my opinion, in assisting in the determination whether a matter has the requisite singleness or indivisibility from a functional as well as a conceptual point of view.

Before turning to the question whether the pollution caused by the dumping of substances in marine waters, including those within a province, has the required singleness or indivisibility to fall within the national concern doctrine of the peace, order and good government power, some further reference should be made to the opinion expressed by three members of this Court in *Interprovincial Co-operatives Ltd.*, *supra*, concerning federal jurisdiction with respect to the pollution of inter-provincial rivers, because of the particular reliance placed on it by the Attorney General of Canada. That case concerned the validity of *The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act* of Manitoba, which created a statutory liability for damage caused to fisheries in the waters of the province by a contaminant discharged without lawful excuse into waters outside the province and carried by them into waters in the province. The

*Constitutional Law of Canada*, le critère de l'«incapacité provinciale» semblerait avoir été adopté simplement pour permettre de constater qu'une matière particulière revêt un intérêt national et relève ainsi de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement: l'omission d'une province de s'occuper efficacement des aspects intraprovinciaux de la question pourrait avoir un effet préjudiciable sur des intérêts extra-provinciaux. En ce sens, le critère de l'«incapacité provinciale» est l'un des indices qui permettent de déterminer si une matière revêt le caractère d'unicité et d'indivisibilité nécessaire pour relever de la théorie de l'intérêt national. C'est à cause de la corrélation des aspects intraprovinciaux et extra-provinciaux de la question qu'elle requiert un traitement législatif unique ou uniforme. Le critère de l'«incapacité provinciale» ne doit pas, toutefois, aller jusqu'à justifier la notion générale, jusqu'ici rejetée par la jurisprudence, qu'un palier ou l'autre de gouvernement doit avoir une compétence absolue pour régler un problème législatif. Dans le contexte de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, son utilité réside, à mon avis, dans le fait qu'il aide à déterminer si une matière possède l'unicité ou l'indivisibilité requise tant du point de vue pratique que du point de vue conceptuel.

Avant de passer à la question de savoir si la pollution causée par l'immersion de substances dans les eaux de la mer, y compris celles situées à l'intérieur d'une province, possède l'unicité ou l'indivisibilité requise pour relever de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, il conviendrait de réitérer l'opinion que trois membres de cette Cour ont exprimée, dans l'arrêt *Interprovincial Co-operatives Ltd.*, précité, sur la compétence fédérale en matière de pollution des cours d'eau inter provinciaux, en raison de l'importance particulière que lui a accordée le procureur général du Canada. L'affaire concernait la validité de *The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act* du Manitoba, qui établissait une responsabilité pour les dommages causés aux pêcheries dans les eaux de la province par un polluant déversé, sans excuse légitime, dans des

Act further provided that it was not a lawful excuse for the discharge of a contaminant "that the discharge of the contaminant was permitted by the appropriate regulatory authority having jurisdiction at the place where the discharge occurred, if that regulatory authority did not also have jurisdiction at the place where the contaminant caused damage to the fishery." An action was brought for damage caused to fisheries in Manitoba by mercury discharged into waters in Saskatchewan and Ontario and carried by the natural flow of those waters into waters in Manitoba. Pigeon J., with whom Martland and Beetz JJ. concurred, held that it was beyond the legislative competence of the province to create a statutory right of action for damage caused in the province by acts outside of the province, just as it was beyond the jurisdiction of a province to authorize acts in the province which caused damage in another province. Observing that "Here, we are faced with a pollution problem that is not really local in scope but truly interprovincial" (p. 514), Pigeon J. held that control of the pollution of interprovincial rivers fell within the residuary jurisdiction of Parliament under the peace, order and good government power. Because of the nature of the Manitoba legislation and the facts of the case, I think it must be assumed, as submitted by the respondent, that in referring to the pollution of interprovincial rivers Pigeon J. had in mind pollution that crossed provincial boundaries. Moreover, the opinion that there was federal jurisdiction based on the peace, order and good government power to control the pollution of interprovincial rivers was not that of a majority of the Court. Ritchie J., the other member of the majority in favour of allowing the appeal, was of the view that the Manitoba statute was inapplicable to the defendants, in so far as it sought to deny a right arising outside of the province, but he declined to hold, with Pigeon J., that it was *ultra vires* as being in relation to a matter within federal legislative jurisdiction, a point which he said had not been argued. In the course of his reasons he did express the opinion that Parliament had jurisdiction to control pollution in

eaux à l'extérieur de la province qui l'ont charrié dans les eaux de la province. La Loi prévoyait en outre que la preuve [TRADUCTION] «que le déversement du polluant a été autorisé par l'organisme de contrôle compétent à l'endroit où le déversement s'est effectué ne constitu[ait] pas une excuse légitime si cet organisme n'[était] pas également compétent à l'endroit où le polluant a causé des dommages aux pêcheries.» Une action avait été intentée pour les dommages causés aux pêcheries du Manitoba par le mercure déversé dans les eaux de la Saskatchewan et de l'Ontario, puis charrié par l'écoulement naturel de ces eaux dans celles du Manitoba. Le juge Pigeon, à l'avis duquel ont souscrit les juges Martland et Beetz, a conclu qu'il n'entrant pas dans la compétence législative de la province de créer, par une loi, un droit d'action pour les dommages causés dans la province par des actes commis à l'extérieur de la province, tout comme il n'était pas de la compétence d'une province d'autoriser dans la province des actes ayant causé des dommages dans une autre province. Faisant observer qu'"Ici nous sommes en présence d'un problème de pollution qui n'est pas réellement de portée locale mais véritablement interprovinciale" (p. 514), le juge Pigeon a conclu que le contrôle de la pollution des cours d'eau inter provinciaux relève du pouvoir résiduaire que possède le Parlement, aux termes de sa compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Vu la nature de la mesure législative manitobaine et compte tenu des faits de l'espèce, je pense qu'on doit présumer, comme le soutient l'intimée, qu'en mentionnant la pollution des cours d'eau inter provinciaux, le juge Pigeon avait à l'esprit la pollution qui franchissait les frontières provinciales. En outre, l'opinion selon laquelle il y avait compétence fédérale, fondée sur la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, pour contrôler la pollution des cours d'eau inter provinciaux, n'était pas celle de la majorité de la Cour. Le juge Ritchie, autre juge formant la majorité favorable à l'accueil du pourvoi, a exprimé l'avis que la loi manitobaine était inapplicable aux défenderesses, dans la mesure où elle cherchait à nier un droit ayant pris naissance à l'extérieur de la province, mais il a refusé de conclure, avec le juge Pigeon, qu'elle était inconstitutionnelle parce que relative à

interprovincial rivers but he referred only to s. 91(12) of the *Constitution Act, 1867* as the basis of such jurisdiction.

## V

Marine pollution, because of its predominantly extra-provincial as well as international character and implications, is clearly a matter of concern to Canada as a whole. The question is whether the control of pollution by the dumping of substances in marine waters, including provincial marine waters, is a single, indivisible matter, distinct from the control of pollution by the dumping of substances in other provincial waters. The *Ocean Dumping Control Act* reflects a distinction between the pollution of salt water and the pollution of fresh water. The question, as I conceive it, is whether that distinction is sufficient to make the control of marine pollution by the dumping of substances a single, indivisible matter falling within the national concern doctrine of the peace, order and good government power.

Marine pollution by the dumping of substances is clearly treated by the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter* as a distinct and separate form of water pollution having its own characteristics and scientific considerations. This impression is reinforced by the United Nations Report of the Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution, Reports and Studies No. 15, *The Review of the Health of the Oceans* (UNESCO 1982) (hereinafter referred to as the "U.N. Report"), which forms part of the materials placed before the Court in the argument. It is to be noted, however, that, unlike the *Ocean Dumping Control Act*, the Convention does not require regulation of pollution by the dumping of waste in the internal marine waters of a state. Article III, para. 3, of the Convention defines the "sea" as "all marine waters other than the internal waters of the

une matière de compétence législative fédérale, un point qui, a-t-il dit, n'avait pas été débattu. Dans ses motifs, il a exprimé l'opinion que le Parlement a compétence en matière de contrôle de la pollution des cours d'eau inter provinciaux, mais il ne s'est référé qu'au par. 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour justifier cette compétence.

## V

*b* La pollution des mers, à cause de son caractère et de ses incidences extra-provinciales surtout, mais aussi internationales, est manifestement une matière qui intéresse le Canada tout entier. La *c* question est de savoir si le contrôle de la pollution résultant de l'immersion de substances dans les eaux de la mer, y compris dans les eaux de la mer situées dans une province, constitue une matière unique et indivisible, distincte du contrôle de la *d* pollution due à l'immersion de substances dans d'autres eaux provinciales. La *Loi sur l'immersion de déchets en mer* reflète une distinction entre la pollution des eaux salées et celle des eaux douces. La question, telle que je la conçois, est de savoir si *e* cette distinction suffit à faire du contrôle de la pollution des mers due à l'immersion de substances une matière unique et indivisible qui relève de la théorie de l'intérêt national justifiant l'exercice de *f* la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement.

De toute évidence, la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets* traite la pollution des mers due à l'immersion de substances comme une forme séparée et distincte de pollution de l'eau, comportant ses propres caractéristiques et présentant des considérations scientifiques spécifiques. Cette *g* impression est renforcée par le rapport du groupe conjoint d'experts sur les aspects scientifiques de la pollution des mers des Nations unies, Reports and Studies No. 15, *The Review of the Health of the Oceans* (UNESCO 1982) (ci-après le «rapport des Nations unies») qui fait partie de la documentation dont la Cour a été saisie au cours du débat. Toutefois, il faut souligner que, contrairement à la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, la Convention n'exige pas la réglementation de la pollution résultant de l'immersion de déchets dans les eaux de la mer qui forment les eaux intérieures d'un

States." The internal marine waters of a state are those which lie landward of the baseline of the territorial sea, which is determined in accordance with the rules laid down in the United Nations *Convention on the Law of the Sea* (1982). The limitation of the undertaking in the Convention, presumably for reasons of state policy, to the control of dumping in the territorial sea and the open sea cannot, in my opinion, obscure the obviously close relationship, which is emphasized in the U.N. Report, between pollution in coastal waters, including the internal marine waters of a state, and pollution in the territorial sea. Moreover, there is much force, in my opinion, in the appellant's contention that the difficulty of ascertaining by visual observation the boundary between the territorial sea and the internal marine waters of a state creates an unacceptable degree of uncertainty for the application of regulatory and penal provisions. This, and not simply the possibility or likelihood of the movement of pollutants across that line, is what constitutes the essential indivisibility of the matter of marine pollution by the dumping of substances.

There remains the question whether the pollution of marine waters by the dumping of substances is sufficiently distinguishable from the pollution of fresh waters by such dumping to meet the requirement of singleness or indivisibility. In many cases the pollution of fresh waters will have a pollutant effect in the marine waters into which they flow, and this is noted by the U.N. Report, but that report, as I have suggested, emphasizes that marine pollution, because of the differences in the composition and action of marine waters and fresh waters, has its own characteristics and scientific considerations that distinguish it from fresh water pollution. Moreover, the distinction between salt water and fresh water as limiting the application of the *Ocean Dumping Control Act* meets the consideration emphasized by a majority of this Court in the *Anti-Inflation Act* reference—that in order for a matter to qualify as one of national

État. Le paragraphe 3 de l'article III de la Convention définit la «mer» comme étant «toutes les eaux marines à l'exception des eaux intérieures des États.» Les eaux de la mer qui forment les eaux intérieures d'un État sont celles situées en deçà de la ligne de base de la mer territoriale, laquelle est déterminée conformément aux règles énoncées dans la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1982). La restriction apportée au contrôle que la Convention, présumément pour des raisons de politique gouvernementale, cherche à exercer sur les immersions dans la mer territoriale et en haute mer ne saurait, à mon avis, obscurcir le lien manifestement étroit, que souligne le rapport des Nations unies, existant entre la pollution des eaux côtières, y compris les eaux de la mer qui forment les eaux intérieures d'un État, et la pollution de la mer territoriale. De plus, je considère bien valable l'argument de l'appelante portant que la difficulté de vérifier de visu la limite entre la mer territoriale et les eaux de la mer qui forment les eaux intérieures d'un État, suscite un degré inacceptable d'incertitude quand il s'agit d'appliquer des dispositions réglementaires et pénales. C'est cela, et non la seule possibilité ou probabilité que des polluants traversent cette limite, qui constitue l'indivisibilité essentielle de cette matière qu'est la pollution des mers résultant de l'immersion de substances.

Reste la question de savoir si la pollution des eaux de la mer résultant de l'immersion de substances peut suffisamment se distinguer de la pollution des eaux douces due à de telles immersions pour satisfaire à l'unicité ou à l'indivisibilité requises. Dans bien des cas, la pollution des eaux douces a pour effet de polluer les eaux de la mer dans lesquelles elles se déversent, ce que note le rapport des Nations unies; mais ce rapport, comme je l'ai laissé entendre, souligne que la pollution de la mer, à cause des différences qui existent entre les eaux de la mer et les eaux douces sur le plan de leur composition et de leur action, comporte ses propres caractéristiques et présente des considérations scientifiques spécifiques qui la distinguent de la pollution des eaux douces. En outre, la distinction entre eaux salées et eaux douces, pour limiter l'application de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, satisfait au critère sur lequel la Cour, à la

concern falling within the federal peace, order and good government power it must have ascertainable and reasonable limits, in so far as its impact on provincial jurisdiction is concerned.

For these reasons I am of the opinion that s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act* is constitutionally valid as enacted in relation to a matter falling within the national concern doctrine of the peace, order and good government power of the Parliament of Canada, and, in particular, that it is constitutional in its application to the dumping of waste in the waters of Beaver Cove. I would accordingly allow the appeal, set aside the judgments of the Court of Appeal and Schmidt Prov. Ct. J. and refer the matter back to the Provincial Court judge. The constitutional question should be answered as follows:

Is section 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*, S.C. 1974-75-76, c. 55, *ultra vires* of the Parliament of Canada, and, in particular, is it *ultra vires* of the Parliament of Canada in its application to the dumping of waste in the waters of Beaver Cove, an area within the province of British Columbia?

**Answer:** No.

The reasons of Beetz, Lamer and La Forest JJ. were delivered by

**LA FOREST J. (dissenting)**—The issue raised in this appeal involves the extent to which the federal Parliament may constitutionally prohibit the disposal of substances not shown to have a pollutant effect in marine waters beyond the coast but within the limits of a province.

#### Facts

My colleague, Le Dain J., has set forth the facts, the applicable legislation and the judicial history of the case, and it is sufficient for me to make reference only to the most salient of these factual matters.

The respondent, Crown Zellerbach Canada Limited, was charged with "dumping" contrary to

majorité, a insisté dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, savoir que pour qu'on puisse dire qu'une matière revêt un intérêt national et relève de la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, elle doit comporter des limites vérifiables et raisonnables, pour ce qui est de son incidence sur la compétence provinciale.

Pour ces motifs, je suis d'avis que le par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* est constitutionnel, parce qu'il porte sur une matière relevant de la théorie de l'intérêt national qui justifie l'exercice de la compétence que possède le Parlement du Canada en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, et en particulier, que son application à l'immersion de déchets dans les eaux de Beaver Cove est constitutionnelle. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler larrêt de la Cour d'appel et le jugement du juge Schmidt et de renvoyer l'affaire au juge de la Cour provinciale. Je suis d'avis de donner la réponse suivante à la question constitutionnelle:

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55, est-il *ultra vires* du Parlement du Canada, et, en particulier, est-il *ultra vires* du Parlement du Canada dans son application à l'immersion de déchets dans les eaux de Beaver Cove, à l'intérieur des frontières de la Colombie-Britannique?

**Réponse:** Non.

Version française des motifs des juges Beetz, Lamer et La Forest rendus par

**LE JUGE LA FOREST (dissident)**—La question qui se pose dans ce pourvoi concerne la mesure dans laquelle le Parlement fédéral peut constitutionnellement interdire l'immersion au large de la côte, mais dans les limites d'une province, de substances, dont il n'est pas démontré qu'elles ont pour effet de polluer les eaux de la mer.

#### Les faits

Mon collègue le juge Le Dain a exposé les faits, la législation applicable et l'historique des procédures, aussi me suffira-t-il de ne rappeler que les plus saillants de ces aspects factuels.

L'intimée, Crown Zellerbach Canada Limited, est accusée d'avoir procédé à une «immersion»

s. 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*, S.C. 1974-75-76, c. 55, which simply provides that no person shall dump except in accordance with the terms and conditions of a permit. "Dumping" is defined by s. 2(1) of the Act as "any deliberate disposal from ships, aircraft, platforms or other man-made structures at sea of any substance . . ." (emphasis added).

The facts upon which the charge was based are briefly as follows. During the conduct of logging operations on Vancouver Island, British Columbia, Crown Zellerbach dredged woodwaste, consisting of water-logged logging debris such as bark, wood and slabs, from the ocean floor immediately adjacent to its dumping site in Beaver Cove and dumped it into deeper waters in Beaver Cove 60 to 80 feet seaward of the original dumpsite in a water lot area leased to the respondent by the province of British Columbia. There is no evidence of any dispersal of the woodwaste or of any effect on navigation or marine life. The respondent had a permit to dump under the Act, but it did not cover dumping at the new site. The waters of Beaver Cove are *inter fauces terrae*, the opposite shores at its entrance being approximately one half mile; they are navigable and flow into Johnstone Strait, which is connected with the Pacific.

It was not disputed that the bed of the water at the dumping site is within, and belongs to, the province; *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas*, [1984] 1 S.C.R. 388. According to the respondent, the waters of Beaver Cove are over 100 km from extra-provincial waters. However, the application of the Act is not thereby restricted, for "the sea" in which dumping is prohibited is not confined to the territorial sea and beyond, but by s. 2(2)(b) of the Act includes the internal waters of Canada other than inland waters (see s. 2(3)), i.e., the marine waters from the coast to the baseline of the territorial sea.

contrairement au par. 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55, qui dispose purement et simplement qu'il ne peut être procédé à des immersions qu'en conformité avec un permis. Le terme «immersion» est défini au par. 2(1) de la Loi comme «tout rejet délibéré de substances à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer . . .» (je souligne).

Voici brièvement les faits sur lesquels l'accusation est fondée. Dans le cadre de l'exploitation de son entreprise de coupe de bois sur l'île de Vancouver (Colombie-Britannique), l'intimée Crown Zellerbach a procédé au dragage du fond de la mer le long du rivage, à son point de déboulement sur un plan d'eau loué à la province, à Beaver Cove, pour déposer dans les eaux plus profondes de l'anse, à quelque 60 à 80 pieds plus au large, les résidus de bois dragués consistant en débris imbibés d'eau comme des morceaux d'écorce, de bois et de dosses. Il n'existe aucune preuve qu'il y ait eu dispersion des résidus de bois ni que cela ait eu un effet quelconque sur la navigation ou sur la faune et la flore marines. L'intimée était titulaire d'un permis d'immersion délivré en vertu de la Loi, mais ce permis ne l'autorisait pas à procéder à des immersions à ce nouvel endroit. Les eaux de Beaver Cove sont *inter fauces terrae*, les rives à son entrée étant distantes d'environ un demi-mille; elles sont navigables et se jettent dans le détroit de Johnstone qui communique avec le Pacifique.

On n'a pas contesté que le lit de la mer au point d'immersion est situé dans la province et lui appartient; *Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes*, [1984] 1 R.C.S. 388. D'après l'intimée, les eaux de Beaver Cove sont à plus de 100 km des eaux extra-provinciales. Toutefois, l'application de la Loi ne s'en trouve pas restreinte, car la «mer» où les immersions sont interdites n'est pas confinée à la mer territoriale ni aux zones de mer situées au-delà de celle-ci mais, en vertu de l'al. 2(2)b de la Loi, elle comprend les eaux intérieures du Canada à l'exclusion des eaux internes (voir le par. 2(3)), c'est-à-dire les eaux de la mer sises entre la côte et la ligne de base de la mer territoriale.

In the courts below, the respondent contested the validity of s. 4(1) as going beyond federal legislative jurisdiction and invading the provincial domain. As my colleague has indicated, the courts below accepted this contention. The Crown in right of Canada appealed to this Court seeking to have the provision declared valid. The respondent continues to maintain that the provision is invalid, but adds that in any event it should not apply to the facts of this case.

The constitutional question to be determined was framed in the following terms:

Is section 4(1) of the *Ocean Dumping Control Act*, S.C. 1974-75-76, c. 55, *ultra vires* of the Parliament of Canada, and, in particular, is it *ultra vires* of the Parliament of Canada in its application to the dumping of waste in the waters of Beaver Cove, an area within the province of British Columbia?

The Attorneys General of British Columbia and of Quebec intervened in support of the view that s. 4(1) is constitutionally inapplicable to internal waters within a province.

### The Issues

The principal thrust of the appellant's submission is that the subject-matter of the *Ocean Dumping Control Act* is the control of ocean pollution. The control of ocean pollution, counsel for the appellant argued, is a matter that goes beyond local or provincial interests and is a matter of national concern to Canada as a whole and, as such, falls within Parliament's power to legislate in respect of the peace, order and good government of Canada. In the exercise of its jurisdiction to control ocean pollution, he continued, Parliament may prohibit the dumping of any substance, whether it is a pollutant or not, even in those areas of the sea that lie within the limits of a province. I propose to deal with this major issue later, confining myself at this point to a discussion of the further issues raised by the parties.

Devant les tribunaux d'instance inférieure, l'intimée a contesté la validité du par. 4(1), pour le motif qu'il outrepasse la compétence législative fédérale et qu'il empiète sur un domaine de compétence provinciale. Comme mon collègue l'a indiqué, les tribunaux d'instance inférieure ont accepté cet argument. Sa Majesté du chef du Canada s'est pourvue devant cette Cour afin de faire déclarer la disposition valide. L'intimée continue de maintenir que la disposition est invalide, mais elle ajoute que, de toute façon, elle ne devrait pas s'appliquer aux faits en l'espèce.

La question constitutionnelle à trancher est ainsi conçue:

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, chap. 55, est-il *ultra vires* du Parlement du Canada, et, en particulier, est-il *ultra vires* du Parlement du Canada dans son application à l'immersion de déchets dans les eaux de Beaver Cove, à l'intérieur des frontières de la Colombie-Britannique?

Les procureurs généraux de la Colombie-Britannique et du Québec sont intervenus à l'appui du point de vue selon lequel le par. 4(1) est constitutionnellement inapplicable aux eaux intérieures situées dans une province.

### Les questions en litige

L'argumentation de l'appelante porte principalement que l'objet de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* est le contrôle de la pollution du milieu marin. Le contrôle de la pollution du milieu marin, soutient l'avocat de l'appelante, est une question qui dépasse les intérêts provinciaux ou locaux et constitue une question nationale qui intéresse le Canada tout entier et qui, à ce titre, relève de la compétence législative du Parlement en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement du Canada. Dans l'exercice de sa compétence relative au contrôle de la pollution du milieu marin, poursuit-il, le Parlement peut interdire l'immersion de toute substance, polluante ou non, même dans les zones de la mer situées à l'intérieur des limites d'une province. Je compte examiner cette question importante plus loin, me limitant, pour le moment, à une analyse des autres points soulevés par les parties.

As subsidiary support for his principal submission, counsel relied on a number of heads of power under s. 91 of the *Constitution Act, 1867* relating to the sea as exemplary of the types of matters falling within the general federal legislative power, specifically navigation and shipping (s. 91(10)), beacons, buoys and lighthouses (s. 91(9)), inter-provincial and international ferries (s. 91(13)), and seacoast and inland fisheries (s. 91(12)). This subsidiary argument, I may say, at once proves too little and too much. Section 91(9), for example, does not include intra-provincial ferries, and s. 91(12) expressly includes both sea and fresh water fisheries. Beetz J. (dissenting but on this point speaking for the majority) disposed of a similar argument out of hand in *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at pp. 458-59.

In this Court, counsel otherwise avoided reliance on the powers to legislate respecting fisheries or navigation as supporting s. 4(1). These arguments, as the courts below held, are untenable in light of the decision of this Court in *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213. There the Court held *ultra vires* s. 33(3) of the federal *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, which prohibited any person engaged in logging, lumbering and other operations from putting woodwaste into water frequented by fish. Martland J., speaking for the Court, made it clear that for the provision to be justifiable as fishery legislation there had to be a link between the proscribed conduct and the actual or potential harm to fisheries. In his words: "It is a blanket prohibition of certain types of activity, subject to provincial jurisdiction, which does not delimit the elements of the offence so as to link the prohibition to any likely harm to fisheries." (p. 226) As in the present case, there was no evidence of any such link. Both cases may be contrasted to *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292, where the Court upheld s. 33(2) of the *Fisheries Act* which prohibited depos-

Comme point subsidiaire à l'appui de son argument principal, l'avocat de l'appelante invoque un certain nombre de chefs de compétence qu'énonce l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* relativement à la mer, comme illustrant le genre de matières qui relèvent de la compétence législative générale du Parlement fédéral, à savoir, plus précisément, la navigation et les expéditions par eau (par. 91(10)), les amarques, les bouées et les phares (par. 91(9)), les passages d'eau inter provinciaux et internationaux (par. 91(13)), et les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur (par. 91(12)). Cet argument subsidiaire, si je puis m'exprimer ainsi, prouve à la fois trop peu et trop de choses. Le paragraphe 91(9), par exemple, n'inclut pas les passages d'eau intraprovinciaux et le par. 91(12) inclut expressément à la fois les pêcheries de la mer et des eaux douces. Le juge Beetz (dissident, mais s'exprimant sur ce point au nom des juges formant la majorité) a rejeté d'emblée un argument similaire dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, aux pp. 458 et 459.

Devant cette Cour, l'avocat de l'appelante a par ailleurs évité d'invoquer les compétences législatives en matière de pêcheries ou de navigation pour justifier le par. 4(1). Ces arguments, comme l'ont jugé les tribunaux d'instance inférieure, sont intenables compte tenu de l'arrêt de cette Cour *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213. Dans cet arrêt, la Cour a jugé inconstitutionnel le par. 33(3) de la *Loi sur les pêcheries* fédérale, S.R.C. 1970, chap. F-14, qui interdisait à quiconque faisait l'abattage, la coupe de bois ou d'autres opérations, de déposer des résidus de bois dans des eaux fréquentées par le poisson. Le juge Martland a clairement affirmé, au nom de la Cour, que pour que la disposition pût être justifiée à titre de mesure législative en matière de pêcheries, il devait y avoir un lien entre la conduite prohibée et les dommages réels ou probables que les pêcheries pourraient subir. Pour reprendre ses termes: «C'est une interdiction générale d'exercer certaines activités de compétence provinciale; ce paragraphe ne fixe pas les éléments de l'infraction de manière à établir un lien entre l'interdiction et les dommages vraisemblables aux pêcheries.» (p. 226) Comme en l'espèce, il n'y avait aucune preuve qu'un lien de ce genre existait. On peut opposer ces deux affaires à l'arrêt *Northwest*

iting in water frequented by fish any substance deleterious to fish.

There was, if anything, even less to link the prohibition in the present case to navigation. The prohibition is obviously not directed to the activity of navigation, and there is no evidence to show that the dumping interferes in any way with the navigability of the water.

I see no more merit in the submission, which appeared in the appellant's written submission, that the prohibition in s. 4(1) is justifiable as criminal law, and it is significant that counsel rather ignored this submission in his oral argument. It may be true that some of the items listed in the schedules to the Act could be harmful to human health if dumped in water, and it is also true that a prohibition properly directed at the protection of health might be justifiable as an exercise of the criminal law power; see *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1, at pp. 49-50. But it is difficult to see how the impugned provision preventing the dumping into marine waters of any substance, however innocuous, can be said to be aimed at the protection of health.

In the courts below, the appellant had also argued that the impugned provision could be supported on the basis of a federal treaty power as being intended to implement the *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter*, which was signed by Canada on December 29, 1972. This argument was, however, rejected on the ground that, assuming such a power existed, it could not be used to support the impugned provision here having regard to Laskin C.J.'s statement in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134, at pp. 171-72, that there had to be a sufficiently clear indication in the Act that it was intended to implement a treaty. Counsel did not take up this argument in

*Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292, où la Cour a confirmé la validité du par. 33(2) de la *Loi sur les pêcheries*, qui interdit le dépôt de toute substance nocive dans des eaux <sup>a</sup> poissonneuses.

Il y a peut-être encore moins d'éléments qui permettent d'établir un lien entre l'interdiction en l'espèce et la navigation. L'interdiction ne vise manifestement pas la navigation et il n'y a aucune preuve qui démontre que les immersions nuisent de quelque façon à la navigabilité des eaux en question.

<sup>c</sup> Selon moi, l'argument portant, dans le mémoire de l'appelante, que l'interdiction édictée au par. 4(1) est justifiable comme mesure en matière de droit criminel, n'est pas plus valable et il est significatif que l'avocat de l'appelante ait préféré <sup>d</sup> l'ignorer dans sa plaidoirie. Il est possible que certaines des substances énumérées dans les annexes de la Loi soient dommageables pour la santé humaine si elles sont déversées dans l'eau et il est vrai aussi qu'une interdiction ayant vraiment <sup>e</sup> pour objet de protéger la santé pourrait être justifiée comme un exercice de la compétence en matière de droit criminel; voir *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1, aux pp. 49 et 50. Mais il est difficile de voir comment la disposition contestée, qui interdit les immersions dans les eaux de la mer de toute substance, si inoffensive soit-elle, peut être considérée comme visant la protection de la <sup>f</sup> santé.

Devant les tribunaux d'instance inférieure, l'appelante a aussi fait valoir que la disposition contestée peut être justifiée par un pouvoir fédéral de <sup>h</sup> mise à exécution des traités, comme ayant été adoptée pour mettre en œuvre la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, signée par le Canada le 29 décembre 1972. Cet argument a toutefois été <sup>i</sup> rejeté pour le motif que, même à supposer qu'un tel pouvoir existe, il ne pourrait servir à justifier la disposition contestée en l'espèce, compte tenu de l'affirmation du juge en chef Laskin dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134, aux pp. 171 et 172, qu'il doit y avoir dans la Loi une indication suffisamment claire

this Court, rightly in my view, because the Convention, unlike the Act, does not address pollution by dumping waste in the internal waters of a state, but is confined to dumping in the sea beyond the internal waters. Article III, para. 3 of the Convention defines "sea" as "all marine waters other than the internal waters of the States". I do not understand how the fact that Parliament has chosen to adopt a similar regime in internal waters not covered by the Convention can be of any assistance in determining whether it has authority to prohibit dumping in internal waters within the province. In fact, while there is a general obligation imposed on the contracting states under Article I of the Convention to promote the control of all sources of marine pollution, the practical steps to which these states pledge themselves in giving effect to this obligation are confined to "the dumping of waste or other matter that is liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea." I fail to see, then, how the Convention can serve as justification for a blanket prohibition such as appears in s. 4(1) of the Act.

There remains, then, the appellant's argument that s. 4(1) is valid as legislation respecting ocean pollution under the peace, order and good government clause.

For his part, the respondent does not deny Parliament's power to regulate ocean pollution, but submits that s. 4(1) of the Act extends beyond the control of ocean pollution to encompass the dumping of all substances, whether pollutants or not. Much of the subject-matter of the section, the respondent continues, particularly as it relates to the facts of the present case, falls within the classes of subjects assigned exclusively to the provincial legislatures. The reality, it adds, is that while s. 4(1) deals with some matters falling

qu'elle a pour but de mettre à exécution un traité. L'avocat de l'appelante n'a pas repris cet argument en cette Cour, avec raison selon moi, parce que la Convention, contrairement à la Loi, ne vise pas la pollution résultant de l'immersion de déchets dans les eaux intérieures d'un État, mais est confinée aux immersions en mer, au-delà des eaux intérieures. Le paragraphe 3 de l'article III de la Convention définit la «mer» comme étant «toutes les eaux marines à l'exception des eaux intérieures des États». Je ne comprends pas comment le fait que le Parlement a choisi d'adopter un régime semblable pour les eaux intérieures non visées par la Convention peut être d'une aide quelconque quand il s'agit de décider s'il a le pouvoir d'interdire les immersions dans les eaux intérieures comprises dans une province. En fait, alors que l'article premier de la Convention impose aux États contractants l'obligation générale de promouvoir le contrôle de toutes les sources de pollution du milieu marin, les mesures pratiques que ces États se sont engagés à prendre pour mettre à exécution cette obligation ne visent que d'immersion de déchets et d'autres matières susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer.» Je ne vois donc pas comment la Convention peut permettre de justifier une interdiction générale comme celle du par. 4(1) de la Loi.

Il reste alors l'argument de l'appelante selon lequel le par. 4(1) est valide, comme mesure législative relative à la pollution du milieu marin, en vertu de la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement.

Pour sa part, l'intimée ne nie pas que le Parlement a le pouvoir de réglementer la pollution du milieu marin, mais elle fait valoir que le par. 4(1) de la Loi va au-delà du contrôle de la pollution des mers pour englober l'immersion de toute substance, polluante ou non. Le sujet visé par la disposition, poursuit l'intimée, compte tenu particulièrement des faits de la présente affaire, relève dans une large mesure des catégories de sujets attribuées exclusivement aux assemblées législatives des provinces. En réalité, ajoute-t-elle, alors

within federal jurisdiction, such as extra-provincial dumping and extra-provincial pollution, which is clearly federal, it does not do so directly, but encompasses as well matters such as intra-provincial depositing of substances and intra-provincial pollution. It thus invades the following heads of provincial legislative power: provincial public lands (s. 92(5)), local works and undertakings (s. 92(10)), property and civil rights (s. 92(13)), and matters of a local or private nature (s. 92(16)).

I start with the proposition that what is sought to be regulated in the present case is an activity wholly within the province, taking place on provincially owned land. Only local works and undertakings are involved, and there is no evidence that the substance made subject to the prohibition in s. 4(1) is either deleterious in any way or has any impact beyond the limits of the province. It is not difficult, on this basis, to conclude that the matter is one that falls within provincial legislative power unless it can somehow be established that it falls within Parliament's general power to legislate for the peace, order and good government of Canada.

### Peace, Order and Good Government

There are several applications of the peace, order and good government power that may have relevance to the control of ocean pollution. One is its application in times of emergency. The federal Parliament clearly has power to deal with a grave emergency without regard to the ordinary division of legislative power under the Constitution. The most obvious manifestation of this power is in times of war or civil insurrection, but it has in recent years also been applied in peacetime to justify the control of rampant inflation; see *Re: Anti-Inflation Act, supra*. But while there can be no doubt that the control of ocean pollution poses a serious problem, no one has argued that it has reached such grave proportions as to require the

que le par. 4(1) traite de certaines questions qui relèvent de la compétence fédérale, comme les immersions et la pollution extra-provinciales qui sont nettement du domaine fédéral, il englobe aussi, indirectement, des questions comme les déversements intraprovinciaux de substances et la pollution intraprovinciale. Il empiète donc sur les chefs suivants de compétence législative provinciale: les terres publiques provinciales (par. 92(5)), les ouvrages et entreprises d'une nature locale (par. 92(10)), la propriété et les droits civils (par. 92(13)) et les matières d'une nature locale ou privée (par. 92(16)).

Examinons d'abord la proposition portant que, ce que l'on cherche à réglementer en l'espèce, c'est une activité qui se déroule entièrement à l'intérieur de la province, sur un bien-fonds appartenant à la province. Ne sont en cause que des ouvrages et des entreprises d'une nature locale et il n'existe aucune preuve que la substance qui fait l'objet de l'interdiction prévue au par. 4(1) est nocive de quelque manière, ou a quelque effet au-delà des limites de la province. Il n'est pas difficile, à cet égard, de conclure qu'il s'agit d'une matière qui relève de la compétence législative provinciale, à moins que l'on ne puisse établir d'une manière ou d'une autre qu'elle relève du pouvoir général du Parlement de légitimer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

### Paix, ordre et bon gouvernement

Il y a plusieurs applications de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement qui peuvent être pertinentes relativement au contrôle de la pollution du milieu marin. L'une d'elles est son application aux situations d'urgence. Le Parlement fédéral a clairement le pouvoir de répondre à une situation d'urgence grave, sans égard pour le partage ordinaire des compétences législatives en vertu de la Constitution. La plus évidente manifestation de ce pouvoir apparaît en temps de guerre ou d'insurrection populaire, mais il a, ces dernières années, aussi été exercé en temps de paix pour justifier le contrôle d'une inflation effrénée; voir le *Renvoi: Loi anti-inflation*, précité. Cependant, même s'il ne peut y avoir de doute que le contrôle de la pollution du milieu marin pose un problème sérieux, nul n'a soutenu que ce type de

displacement of the ordinary division of legislative power under the Constitution.

A second manner in which the power to legislate respecting peace, order and good government may be invoked in the present context is to control that area of the sea lying beyond the limits of the provinces. The federal government may not only regulate the territorial sea and other areas over which Canada exercises sovereignty, either under its power to legislate respecting its public property, or under the general power respecting peace, order and good government under s. 91 (*Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] S.C.R. 792) or under s. 4 of the *Constitution Act, 1871* (U.K.), 34 & 35 Vict., c. 28. I have no doubt that it may also, as an aspect of its international sovereignty, exercise legislative jurisdiction for the control of pollution beyond its borders; see *Reference re Newfoundland Continental Shelf*, [1984] 1 S.C.R. 86.

In legislating under its general power for the control of pollution in areas of the ocean falling outside provincial jurisdiction, the federal Parliament is not confined to regulating activities taking place within those areas. It may take steps to prevent activities in a province, such as dumping substances in provincial waters that pollute or have the potential to pollute the sea outside the province. Indeed, the exercise of such jurisdiction, it would seem to me, is not limited to coastal and internal waters but extends to the control of deposits in fresh water that have the effect of polluting outside a province. Reference may be made here to *Interprovincial Co-operatives Ltd. v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 477, where a majority of this Court upheld the view that the federal Parliament had exclusive legislative jurisdiction to deal with a problem that resulted from the depositing of a pollutant in a river in one province that had injurious effects in another province. This is but an application of the doctrine of national dimensions

pollution a pris des proportions alarmantes au point qu'il faille passer outre au partage ordinaire des compétences législatives prévu par la Constitution.

<sup>a</sup> Il y a une seconde façon d'invoquer le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement en l'espèce; ce pourrait être dans le cadre du contrôle de la zone de mer située en dehors des limites des provinces. Le gouvernement fédéral peut non seulement réglementer la mer territoriale et les autres zones sur lesquelles le Canada exerce sa souveraineté, soit en vertu de sa compétence législative en matière de propriété publique, soit en <sup>b</sup> vertu de la compétence générale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, que lui confère l'art. 91 (*Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, [1967] R.C.S. 792) ou encore l'art. 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871* (R.-U.), 34 & 35 Vict., chap. 28. Je ne doute pas qu'il puisse aussi, et c'est là un aspect de sa souveraineté internationale, exercer sa compétence législative pour contrôler la pollution au-delà de ses frontières; voir le *Renvoi relatif au plateau continental de Terre-Neuve*, [1984] 1 R.C.S. 86.

<sup>f</sup> Lorsqu'il légifie, en vertu de sa compétence générale, afin de contrôler la pollution dans des zones maritimes situées en dehors du ressort des provinces, le Parlement fédéral n'est pas limité à la réglementation des activités qui se déroulent dans ses zones. Il peut prendre des mesures pour empêcher certaines activités dans une province, comme l'immersion dans des eaux provinciales de substances polluant ou susceptibles de polluer la mer à l'extérieur de la province. D'ailleurs, l'exercice de cette compétence, me semble-t-il, ne se limite pas aux eaux côtières et intérieures, mais s'étend au contrôle des dépôts en eau douce ayant un effet polluant à l'extérieur d'une province. On peut se référer ici à l'arrêt *Interprovincial Co-operatives Ltd. c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 477, où cette <sup>g</sup> Cour à la majorité a confirmé que le Parlement fédéral a compétence législative exclusive pour connaître d'un problème résultant du déversement d'un polluant dans un cours d'eau d'une province, ayant eu des effets dommageables dans une autre province. Ce n'est là qu'une application de la théorie des dimensions nationales qui déclenche <sup>i</sup> <sup>j</sup>

triggering the operation of the peace, order and good government clause.

It should require no demonstration that water moves in hydrologic cycles and that effective pollution control requires regulating pollution at its source. That source may, in fact, be situated outside the waters themselves. It is significant that the provision of the *Fisheries Act* upheld by this Court in *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen, supra*, as a valid means of protecting the fisheries not only prohibited the depositing of a deleterious substance in water, but in any place where it might enter waters frequented by fish. Given the way substances seep into the ground and the movement of surface and ground waters into rivers and ultimately into the sea, this can potentially cover a very large area. Indeed, since the pollution of the ocean in an important measure results from aerial pollution rather than from substances deposited in waters, similar regulations could be made in respect of substances that so pollute the air as to cause damage to the ocean or generally outside the provinces. (For discussions of the interaction of air pollutants and the ocean, see IMCO/FAO/UNESCO/WMO/WHO/IAEA/UN/ UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution, Reports and Studies No. 15, *The Review of the Health of the Oceans* (UNESCO 1982), at p. 3 (hereinafter "U.N. Report"), at, *inter alia*, pp. 1-3 and 15; Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission, *1980 Annual Report: A Perspective on the Problem of Hazardous Substances in the Great Lakes Basin Ecosystem* (1980), esp. at p. 22 (hereinafter "I.J.C. Report"); I.J.C. Report, Appendix A & B, "Assessment of Airborne Contaminants in the Great Lakes Basin Ecosystem", esp. at pp. 1, 9 and 95. I should add that considerable administrative flexibility goes with the exercise of these powers. Thus considerable administrative control is given federal authorities by a power given by s. 33(4) of the *Fisheries Act* to exempt some pollutants in specified quantities in certain areas, subject to prescribed conditions. I see no reason why similar

l'application de la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement.

Il ne devrait pas être nécessaire de démontrer que l'eau suit des cycles hydrologiques et qu'un contrôle efficace de la pollution exige une réglementation de celle-ci à sa source. Cette source peut, en fait, ne pas se trouver dans les eaux mêmes. Il est significatif que la disposition de la *Loi sur les pêcheries*, dont la Cour, dans l'arrêt *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, précité, a reconnu la validité comme moyen de protéger les pêcheries, interdisait le déversement de substances nocives non seulement dans l'eau, mais aussi en quelque lieu où celles-ci pourraient pénétrer dans des eaux poissonneuses. Compte tenu de la façon dont certaines substances s'infiltrent dans le sol et du déversement des eaux de surface et souterraines dans les cours d'eau et finalement dans la mer, cela est susceptible de viser une aire fort large. En vérité, comme la pollution du milieu marin résulte, dans une large mesure, de la pollution atmosphérique plutôt que du déversement de substances dans les eaux, une réglementation similaire pourrait être édictée à l'égard des substances qui polluent l'air au point de causer des dommages à l'océan ou, de manière générale, à l'extérieur des provinces. (Pour une analyse de l'interaction des polluants atmosphériques et de l'océan, voir IMCO/FAO/UNESCO/ WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution, Reports and Studies No. 15, *The Review of the Health of the Oceans* (UNESCO 1982), à la p. 3 (ci-après le «rapport des Nations unies»), notamment aux pp. 1 à 3 et 15; Great Lakes Science Advisory Board to the International Joint Commission, *1980 Annual Report: A Perspective on the Problem of Hazardous Substances in the Great Lakes Basin Ecosystem* (1980), spécialement à la p. 22 (ci-après le «rapport de la Commission mixte internationale»); rapport de la Commission mixte internationale, annexes A & B, «Assessment of Airborne Contaminants in the Great Lakes Basin Ecosystem», spécialement aux pp. 1, 9 et 95. J'ajouterais que l'exercice de ces pouvoirs se fait avec une souplesse administrative considérable. Donc, un contrôle administratif considérable est attribué aux autorités fédérales en

provisions could not be devised to control the pollution of the ocean.

The power above described can be complemented by provisions made pursuant to the criminal law power. Thus specific provisions prohibiting the deposit of particular substances could be devised in a manner similar to the prohibitions in the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27. The combination of the criminal law power with its power to control pollution that has extra-provincial dimensions gives the federal Parliament very wide scope to control ocean pollution. While it would not be proper for me to enter into the validity of the provisions of the *Clean Air Act*, S.C. 1970-71-72, c. 47, which were upheld in *Re Canada Metal Co. and The Queen* (1982), 144 D.L.R. (3d) 124 (Man. Q.B.), those provisions do indicate that a combination of the general federal legislative power and the criminal power could go a long way towards prohibiting the pollution of internal waters as well as those in territorial waters and the high seas.

In fact, as I see it, the potential breadth of federal power to control pollution by use of its general power is so great that, even without resort to the specific argument made by the appellant, the constitutional challenge in the end may be the development of judicial strategies to confine its ambit. It must be remembered that the peace, order and good government clause may comprise not only prohibitions, like criminal law, but regulation. Regulation to control pollution, which is incidentally only part of the even larger global problem of managing the environment, could arguably include not only emission standards but the control of the substances used in manufacture, as well as

vertu du pouvoir, conféré par le par. 33(4) de la *Loi sur les pêcheries*, de permettre exceptionnellement le déversement de certaines substances polluantes en des quantités spécifiées, dans certaines zones, sous réserve des conditions prescrites. Je ne vois pas pourquoi il ne serait pas possible de formuler des dispositions similaires pour contrôler la pollution du milieu marin.

*b* Le pouvoir décrit ci-dessus peut être complété par des dispositions adoptées en vertu de la compétence en matière de droit criminel. Ainsi, des dispositions spécifiques interdisant le déversement de substances particulières pourraient être formulées de manière semblable aux prohibitions de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, chap. F-27. L'exercice conjugué de sa compétence en matière de droit criminel et de son pouvoir de contrôler la pollution qui revêt des dimensions extra-provinciales, confère au Parlement fédéral une très grande latitude pour ce qui est de contrôler la pollution du milieu marin. Même s'il ne conviendrait guère que j'examine la validité des dispositions de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72, chap. 47, qui ont été maintenues dans *Re Canada Metal Co. and The Queen* (1982), 144 D.L.R. (3d) 124 (B.R. Man.), il reste que ces dispositions montrent que la combinaison de la compétence législative générale du Parlement fédéral et de sa compétence en matière de droit criminel pourrait bien permettre d'interdire la pollution des eaux intérieures comme celle des eaux territoriales et des eaux en haute mer.

*i* En fait, j'estime que l'étendue potentielle du pouvoir du Parlement fédéral de contrôler la pollution, par l'exercice de sa compétence générale, est à ce point vaste que, même sans recourir à l'argument spécifique qu'avance l'appelante, le défi constitutionnel peut, en définitive, résider dans la mise au point de stratégies judiciaires visant à en limiter la portée. Il faut se rappeler que la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement peut comporter non seulement des interdictions, comme en matière de droit criminel, mais également la réglementation. La réglementation visant à contrôler la pollution, qui, incidentement, ne représente qu'une partie du problème global

the techniques of production generally, in so far as these may have an impact on pollution. This has profound implications for the federal-provincial balance mandated by the Constitution. The challenge for the courts, as in the past, will be to allow the federal Parliament sufficient scope to acquit itself of its duties to deal with national and international problems while respecting the scheme of federalism provided by the Constitution.

These considerations underline the importance of linking the prohibition to the purpose sought to be achieved. At times, that link can readily be inferred, for example in the case of dumping noxious fluid into coastal waters. In other cases, such as the depositing of noxious solid material inland, cogent proof will be required. These ideas were felicitously put by Rand J. in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, at p. 333:

Conceding, as in the Alberta Reference, that aspects of the activities of religion and free speech may be affected by provincial legislation, such legislation, as in all other fields, must be sufficiently definite and precise to indicate its subject matter. In our political organization, as in federal structures generally, that is the condition of legislation by any authority within it: the courts must be able from its language and its relevant circumstances, to attribute an enactment to a matter *in relation to which* the legislature acting has been empowered to make laws. That principle inheres in the nature of federalism; otherwise, authority, in broad and general terms, could be conferred which would end the division of powers. Where the language is sufficiently specific and can fairly be interpreted as applying only to matter within the enacting jurisdiction, that attribution will be made; and where the requisite elements are present, there is the rule of severability. But to authorize action which may be related indifferently to a variety of incompatible matters by means of the device of a discretionary license cannot be brought within either of these mechanisms; and the Court is powerless, under general language that overlaps exclusive jurisdictions, to delineate and preserve valid power in a segregated form. If the purpose is street regulation, taxation, registration or

plus large de la gestion de l'environnement, pourrait inclure non seulement des normes d'émission, mais aussi le contrôle des substances utilisées dans l'industrie manufacturière ainsi que des techniques de production en général dans la mesure où elles ont un effet sur la pollution. Il y a là des conséquences énormes pour l'équilibre fédéral-provincial prescrit par la Constitution. Le défi auquel feront face les tribunaux consiste, comme par le passé, à accorder au Parlement fédéral suffisamment de latitude pour lui permettre de s'acquitter de son obligation de régler les problèmes nationaux et internationaux, tout en respectant le régime fédéral prévu par la Constitution.

Ces considérations soulignent l'importance de lier l'interdiction à l'objet recherché. Parfois on peut facilement déduire l'existence de ce lien comme, par exemple, dans le cas du déversement de substances liquides nocives dans les eaux côtières. Dans d'autres cas, comme dans celui du dépôt de matières solides nocives à l'intérieur des terres, des éléments de preuve concluants seront nécessaires. Ces idées ont été bien exposées par le juge Rand dans l'arrêt *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, à la p. 333:

[TRADUCTION] Si l'on admet, comme dans le Renvoi sur les lois de l'Alberta, que la législation d'une province peut toucher à certains aspects de l'activité religieuse et de la liberté de parole, du moins cette législation doit-elle, comme dans tous les autres domaines, être suffisamment précise pour révéler son objet. Dans notre organisation politique, comme dans les régimes fédéraux en général, c'est la condition *sine qua non* de toute législation, d'où qu'elle vienne. Les tribunaux doivent pouvoir, d'après ses termes et les circonstances qui l'entourent, rattacher un texte législatif à une matière *relativement à laquelle* la législature qui l'adopte a reçu le pouvoir de faire des lois. Ce principe fait partie de la nature même du fédéralisme; on pourrait autrement conférer une autorité en termes si larges et généraux qu'elle mettrait un terme au partage des compétences. Lorsque les termes d'une loi sont suffisamment précis et qu'il est relativement facile de l'interpréter comme ne s'appliquant qu'à une matière entrant dans la compétence du législateur qui l'adopte, on procédera à cette affectation; et, lorsqu'on constate la présence des éléments requis, il existe la règle relative à la divisibilité. Mais il n'est pas possible de faire entrer dans l'un ou l'autre de ces mécanismes le fait d'autoriser un acte qui peut se rattacher indifféremment à un certain nombre

other local object, the language must, with sufficient precision, define the matter and mode of administration; and by no expedient which ignores that requirement can constitutional limitations be circumvented.

de matières incompatibles au moyen de l'artifice d'un permis accordé de façon discrétionnaire. Les tribunaux ne peuvent alors, face aux termes généraux qui chevauchent des compétences exclusives, délimiter et préserver un pouvoir valide qui serait divisible. Si le but est la police des rues, l'imposition, l'enregistrement ou tout autre objet local, les termes doivent décrire avec une précision suffisante la matière du règlement et son mode d'application et il n'est pas possible, par aucun moyen laissant de côté cette exigence, de contourner les contraintes de notre droit constitutionnel.

However widely one interprets the federal power to control ocean pollution along the preceding line of analysis, it will not serve to support the provision impugned here, one that, as in the *Fowler* case, *supra*, is a blanket prohibition against depositing any substance in waters without regard to its nature or amount, and one moreover where there is, in Martland J.'s words, at p. 226 of that case, "no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm" to what is sought to be protected; in *Fowler*, the fisheries, here, the ocean. As in *Fowler*, too, there is no evidence to indicate that the full range of activities caught by the provision cause the harm sought to be prevented. Whether one views this in terms of protecting federal marine property or as an attempted application of the national dimensions doctrine in the matter somewhat akin to that in the *Interprovincial Co-operatives* case, *supra*, the second proposition of Lord Tomlin in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia* (the *Fish Canneries* case), [1930] A.C. 111, at p. 118, has relevance here. It reads:

Quelque large que soit l'interprétation que l'on donne au pouvoir fédéral de contrôler la pollution du milieu marin, conformément à l'analyse qui précède, elle ne saurait servir à justifier la disposition contestée en l'espèce, qui, comme dans l'affaire *Fowler*, précitée, est une interdiction générale de déverser quelque substance que ce soit dans les eaux, peu importe sa nature ou sa quantité, et qui de plus en est une où, pour reprendre les termes du juge Martland, à la p. 226 de cet arrêt, on «ne cherche pas à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages, réels ou probables», que ce que l'on cherche à protéger pourrait subir, savoir dans l'affaire *Fowler*, les pêcheries, et en l'espèce, l'océan. Comme dans l'affaire *Fowler* aussi, il n'existe aucune preuve démontrant que l'ensemble des activités visées par la disposition cause le dommage que l'on veut prévenir. Que l'on perçoive cela comme visant à protéger la propriété maritime fédérale, ou comme une tentative d'appliquer la théorie des dimensions nationales à une matière quelque peu semblable à celle dont il est question dans l'affaire *Interprovincial Co-operatives*, précitée, la seconde thèse énoncée par lord Tomlin dans l'arrêt *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia* (l'affaire des conserveries de poisson), [1930] A.C. 111, à la p. 118, est pertinente ici. La voici:

(2) The general power of legislation conferred upon the Parliament of the Dominion by s. 91 of the Act in supplement of the power to legislate upon the subjects expressly enumerated must be strictly confined to such matters as are unquestionably of national interest and importance, and must not trench on any of the subjects enumerated in s. 92 as within the scope of provincial legislation, unless these matters have attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion:

[TRADUCTION] (2) Le pouvoir général de légiférer que l'art. 91 de la Loi confère au Parlement du Canada en plus du pouvoir de légiférer sur les sujets expressément énumérés, doit se restreindre strictement aux matières qui sont incontestablement d'importance ou d'intérêt national et ne doit empiéter sur aucun des sujets énumérés à l'art. 92 comme étant du ressort exclusif des législatures provinciales, à moins que ces matières prennent des proportions telles qu'elles affec-

see *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion* ([1896] A.C. 348).

(Cited by Martland J. in *Fowler, supra*, at p. 220.) Here, Parliament may undoubtedly prohibit the dumping of anything into federal waters, but unless a more comprehensive theory for applying the national dimensions doctrine can be found, prohibitions against dumping substances into provincial waters must be linked to some federal power.

Why Parliament should have chosen to enact a prohibition in such broad terms is a matter upon which one is left to speculate. It may be that, in view of the lack of knowledge about the effects of various substances deposited in water, it may be necessary to monitor all such deposits. We have no evidence on the extent to which it is necessary to monitor all deposits into the sea to develop an effective regime for the prevention of ocean pollution. A system of monitoring that was necessarily incidental to an effective legislative scheme for the control of ocean pollution could constitutionally be justified. But here not only was no material advanced to establish the need for such a system, the Act goes much further and prohibits the deposit of any substance in the sea, including provincial internal waters. If such a provision were held valid, why would a federal provision prohibiting the emission of any substance in any quantity into the air, except as permitted by federal authorities, not be constitutionally justifiable as a measure for the control of ocean pollution, it now being known that deposits from the air are a serious source of ocean pollution? See U.N. Report, *op. cit.*, at p. 15; I.J.C. Report, *op. cit.*, at p. 22. Here again an excerpt from Lord Tomlin's judgment in the *Fish Canneries* case, *supra*, at pp. 121-22, also cited by

tent le corps politique du Dominion: voir *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion*, ([1896] A.C. 348).

- a* (Cité par le juge Martland dans l'arrêt *Fowler*, précité, à la p. 220.) En l'espèce, le Parlement peut sans aucun doute interdire les immersions de toute nature dans les eaux fédérales, mais à moins de trouver une théorie plus globale permettant d'appliquer celle des dimensions nationales, les interdictions d'immerger des substances dans les eaux provinciales doivent être liées à une compétence fédérale quelconque.
- b* Pour ce qui est de savoir pourquoi le Parlement aurait dû choisir d'édicter une interdiction dans des termes aussi larges, on ne peut que formuler des hypothèses. Il se peut que, compte tenu du manque de connaissances sur les effets des diverses substances déposées dans l'eau, il soit nécessaire de surveiller tous ces déversements. Nous n'avons été saisis d'aucune preuve concernant la mesure dans laquelle il serait nécessaire de surveiller tous les déversements dans la mer pour mettre au point un régime efficace de prévention de la pollution du milieu marin. Un système de surveillance dont dépendrait nécessairement l'efficacité d'un régime législatif de contrôle de la pollution du milieu marin pourrait être justifié du point de vue constitutionnel. Mais, en l'espèce, non seulement aucune pièce n'a été soumise pour établir la nécessité d'un tel système, mais encore la Loi va beaucoup plus loin en interdisant le déversement de toute substance dans la mer, y compris dans les eaux intérieures des provinces. Si une telle disposition était jugée valide, pourquoi une disposition fédérale interdisant l'émission dans l'atmosphère de toute substance, quelle qu'en soit la quantité, à l'exception de ce qui est permis par les autorités fédérales, ne serait-elle pas justifiable du point de vue constitutionnel à titre de mesure de contrôle de la pollution du milieu marin, puisque nous savons maintenant que les dépôts d'origine atmosphérique constituent une source importante de pollution des océans? Voir rapport des Nations unies, *op. cit.*, à la p. 15; rapport de la Commission mixte internationale, *op. cit.*, à la p. 22. Ici encore, un extrait des motifs de lord Tomlin dans l'*affaire des conserveries de poisson*, précitée, aux pp. 121 et 122, cité aussi par le juge Martland dans l'arrêt *Fowler*,

Martland J. in *Fowler, supra*, at pp. 224-25, may usefully be cited. It reads:

It may be, though on this point their Lordships express no opinion, that effective fishery legislation requires that the Minister should have power for the purpose of enforcing regulations against the taking of unfit fish or against the taking of fish out of season, to inspect all fish canning or fish curing establishments and require them to make appropriate statistical returns. Even if this were so the necessity for applying to such establishments any such licensing system as is embodied in the sections in question does not follow. It is not obvious that any licensing system is necessarily incidental to effective fishery legislation, and no material has been placed before the Supreme Court or their Lordships' Board establishing the necessary connection between the two subject matters. In their Lordships' view, therefore, the appellant's second contention is not well founded.

Counsel for the appellant did not, of course, frame the issue in the manner in which I have thus far discussed it. I have examined it in this way, however, to show that on a more traditional approach to the underlying issues than he suggests Parliament has very wide powers to deal with ocean pollution, whether within or outside the limits of the province, but that even if one stretches this traditional approach to its limits, the impugned provision cannot constitutionally be justified. It requires a quantum leap to find constitutional justification for the provision, one, it seems to me, that would create considerable stress on Canadian federalism as it has developed over the years. What he argues for, we saw, is that the dumping of any substance in the sea beginning, apparently, from the coasts of the provinces and the mouths of provincial rivers falls exclusively within the legislative jurisdiction of Parliament as being a matter of national concern or dimension even though the sea-bed is within the province and whether or not the substance is noxious or potentially so.

Le Dain J. has in the course of his judgment discussed the cases relating to the development of

précité, aux pp. 224 et 225, mérite d'être reproduit. Le voici:

[TRADUCTION] Il se peut, bien que leurs Seigneuries ne se prononcent pas sur cette question, que pour être efficace, une loi sur les pêcheries doive donner au Ministre les pouvoirs nécessaires pour faire observer les règlements interdisant la prise de poissons non comestibles ou la pêche hors saison, pour inspecter toutes les conserveries ou les usines de traitement de poisson et exiger de ces établissements qu'ils fournissent des renseignements statistiques adéquats. Même si c'était le cas, il ne s'ensuit pas qu'il faille appliquer à ces établissements un système de permis comme celui prévu dans les articles en cause. Il n'est pas évident qu'un système de permis est nécessairement accessoire à une législation efficace en matière de pêcheries, et ni en Cour suprême ni devant leurs Seigneuries, on n'a produit une preuve qui établisse le lien nécessaire entre les deux sujets. Par conséquent, de l'avis de leurs Seigneuries, la seconde prétention de l'appelant n'est pas bien fondée.

L'avocat de l'appelante n'a pas, bien entendu, formulé la question de la façon dont je l'ai jusqu'à maintenant analysée. Cependant, je l'ai examinée de cette façon pour montrer que, selon une façon plus traditionnelle d'aborder les questions sous-jacentes que celle qu'il propose, le Parlement jouit de pouvoirs fort étendus pour combattre la pollution du milieu marin, à l'intérieur comme à l'extérieur des limites de la province, mais que, même si l'on pousse à l'extrême cette méthode traditionnelle, la disposition contestée ne peut être justifiée du point de vue constitutionnel. Il est nécessaire de procéder par un raisonnement tout à fait différent pour trouver une justification constitutionnelle à la disposition, un raisonnement, me semble-t-il, qui soumettrait le fédéralisme canadien, tel qu'il a évolué au cours des ans, à une tension considérable. Ce qu'il soutient, nous l'avons vu, c'est que l'immersion de toute substance en mer à partir, apparemment, des côtes des provinces et de l'embouchure des cours d'eau provinciaux, relève exclusivement de la compétence législative du Parlement, à titre de question d'intérêt national ou de dimension nationale, bien que le lit de la mer fasse partie du territoire de la province et peu importe que la substance soit nocive ou potentiellement nocive.

Le juge Le Dain a, dans ses motifs, analysé les précédents relatifs à la conception de l'aspect

the "national concern or dimension" aspect of the peace, order and good government clause, and I find it unnecessary to review that development in any detail. It is sufficient for my purpose to say that this development has since the 1930s particularly been resorted to from time to time to bring into the ambit of federal power a number of matters, such as radio (*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304), aeronautics (*Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292), and the national capital region (*Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663), that are clearly of national importance. They do not fit comfortably within provincial power. Both in their workings and in their practical implications they have predominantly national dimensions. Many of these subjects are new and are obviously of extra-provincial concern. They are thus appropriate for assignment to the general federal legislative power. They are often related to matters intimately tied to federal jurisdiction. Radio (which is relevant to the power to regulate interprovincial undertakings) is an example. The closely contested issue of narcotics control (cf. *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, and *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, *per* Laskin C.J.) is intimately related to criminal law and international trade.

«intérêt national ou dimension nationale» de la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, aussi je n'estime pas nécessaire de la reprendre en détail. Il suffit pour mes fins que je dise que, depuis les années 30, on y a particulièrement eu recours à l'occasion pour faire relever de la compétence fédérale un certain nombre de matières, comme la radiocommunication (*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304), l'aéronautique (*Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292), et la région de la Capitale nationale (*Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663), qui revêtent nettement une importance nationale. Elles cadrent mal avec la compétence provinciale. Tant par leurs rouages que par leurs conséquences pratiques, elles revêtent des dimensions nationales avant tout. Un bon nombre de ces matières sont nouvelles et manifestement d'intérêt extra-provincial. Il est donc approprié de les rattacher à la compétence législative générale du Parlement fédéral. Elles s'apparentent souvent à des questions intimement liées à la compétence fédérale. La radiocommunication (qui se rattache au pouvoir de réglementer les entreprises interprovinciales) en est un exemple. La question vivement contestée du contrôle des stupéfiants (cf. *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, et *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, le juge en chef Laskin) est intimement liée au droit criminel et au commerce international.

g La nécessité d'effectuer de telles qualifications à l'occasion saute aux yeux. Toutefois de cette fonction nécessaire, il n'y a qu'un pas, qu'on ne saurait franchir, dirais-je en toute déférence, pour en venir à considérer un certain nombre de sphères d'activités tout à fait distinctes, dont certaines, selon les valeurs constitutionnelles acceptées, relèvent de la capacité législative fédérale, et d'autres de la capacité législative provinciale, comme une seule matière indivisible et d'intérêt national, non visée par les chefs de compétence expressément attribués par la Constitution. En conceptualisant ainsi de vastes questions sociales, économiques et politiques, on peut vraiment inventer de nouveaux chefs de compétence fédérale en vertu de la théorie des dimensions nationales et ainsi, par voie de conséquence, les soustraire à la compétence provinciale

The need to make such characterizations from time to time is readily apparent. From this necessary function, however, it is easy but, I say it with respect, fallacious to go further, and, taking a number of quite separate areas of activity, some under accepted constitutional values within federal, and some within provincial legislative capacity, consider them to be a single indivisible matter of national interest and concern lying outside the specific heads of power assigned under the Constitution. By conceptualizing broad social, economic and political issues in that way, one can effectively invent new heads of federal power under the national dimensions doctrine, thereby incidentally removing them from provincial jurisdiction or at least abridging the provinces' freedom of operation. This, as I see it, is the implication of the

statement made by my colleague, then Professor Le Dain, in his article, "Sir Lyman Duff and the Constitution" (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261. He states, at p. 293:

As reflected in the *Munro* case, the issue with respect to the general power, where reliance cannot be placed on the notion of emergency, is to determine what are to be considered to be single, indivisible matters of national interest and concern lying outside the specific heads of jurisdiction in sections 91 and 92. It is possible to invent such matters by applying new names to old legislative purposes. There is an increasing tendency to sum up a wide variety of legislative purposes in single, comprehensive designations. Control of inflation, environmental protection, and preservation of the national identity or independence are examples.

Professor Le Dain was there merely posing the problem; he did not attempt to answer it. It seems to me, however, that some of the examples he gives, notably the control of inflation and environmental protection, are all-pervasive, and if accepted as items falling within the general power of Parliament, would radically alter the division of legislative power in Canada. The attempt to include them in the federal general power seems to me to involve fighting on another plane the war that was lost on the economic plane in the Canadian new deal cases. My colleague Beetz J. has, in *Re: Anti-Inflation Act, supra*, fully supported this way of viewing things in rejecting the control of inflation as a proper subject for incorporation into the peace, order and good government clause under the national dimension doctrine. (His was, we saw, a dissenting judgment, but on this issue too, his views were shared by a majority of the Court.) He there revealed the fallacy of looking at inflation as a single source of federal power in the following passage, at pp. 457-58:

In my view, the incorporation of companies for objects other than provincial, the regulation and control of aeronautics and of radio, the development, conservation and improvement of the National Capital Region are

ou, à tout le moins, réduire la liberté d'action des provinces. C'est là, selon moi, ce qui découle de ce qu'a affirmé mon collègue le juge Le Dain, alors professeur, dans son article intitulé «Sir Lyman Duff and the Constitution» (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261. Il écrit, à la p. 293:

[TRADUCTION] Comme l'indique l'affaire *Munro*, la question qui se pose dans le cas de la compétence générale, lorsqu'on ne peut invoquer la notion d'urgence, est de décider ce qui doit être considéré comme une matière unique, indivisible, d'intérêt national, non visée par les chefs de compétence énumérés aux articles 91 et 92. Il est possible d'inventer de telles matières en désignant par de nouveaux noms d'anciens objectifs législatifs. On tend de plus en plus à rassembler toute une gamme d'objectifs législatifs sous une désignation unique globale. Le contrôle de l'inflation, la protection de l'environnement et la préservation de l'identité ou de l'indépendance nationales en sont des exemples.

Le professeur Le Dain s'est contenté ici d'exposer le problème; il n'a pas tenté de le résoudre. Il me semble, toutefois, que certains des exemples qu'il donne, notamment le contrôle de l'inflation et la protection de l'environnement, sont des matières qui touchent à tout et que, s'ils étaient acceptés à titre de matière relevant de la compétence générale du Parlement, ils modifieraient radicalement le partage des compétences législatives au Canada. Tenter de les inclure dans la compétence générale du Parlement fédéral, c'est, me semble-t-il porter sur un autre plan la guerre déjà perdue sur le plan économique, dans les affaires relatives au «New Deal» canadien. Dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, précité, mon collègue le juge Beetz a appuyé entièrement cette conception des choses en affirmant que le contrôle de l'inflation ne peut légitimement être incorporé dans la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, en vertu de la théorie de la dimension nationale. (Il était, nous l'avons vu, dissident mais, sur cette question aussi, son point de vue étaient partagé par la majorité des juges de la Cour.) Il y démontre l'erreur qu'il y a à percevoir l'inflation comme une source unique de compétence fédérale, dans le passage suivant, aux pp. 457 et 458:

À mon avis, la constitution de compagnies pour des objets autres que provinciaux, la réglementation et le contrôle de l'aéronautique et de la radiocommunication, l'aménagement, la conservation et l'embellissement de la

clear instances of distinct subject matters which do not fall within any of the enumerated heads of s. 92 and which, by nature, are of national concern.

I fail to see how the authorities which so decide lend support to the first submission. They had the effect of adding by judicial process new matters or new classes of matters to the federal list of powers. However, this was done only in cases where a new matter was not an aggregate but had a degree of unity that made it indivisible, an identity which made it distinct from provincial matters and a sufficient consistence to retain the bounds of form. The scale upon which these new matters enabled Parliament to touch on provincial matters had also to be taken into consideration before they were recognized as federal matters: if an enumerated federal power designated in broad terms such as the trade and commerce power had to be construed so as not to embrace and smother provincial powers (*Parsons' case*) and destroy the equilibrium of the Constitution, the Courts must be all the more careful not to add hitherto unnamed powers of a diffuse nature to the list of federal powers.

The "containment and reduction of inflation" does not pass muster as a new subject matter. It is an aggregate of several subjects some of which form a substantial part of provincial jurisdiction. It is totally lacking in specificity. It is so pervasive that it knows no bounds. Its recognition as a federal head of power would render most provincial powers nugatory.

I should add that inflation is a very ancient phenomenon, several thousand years old, as old probably as the history of currency. The Fathers of Confederation were quite aware of it.

What was there said by Beetz J. seems to me to apply, *a fortiori*, to the control of the environment, a subject more germane to the present issue. All physical activities have some environmental impact. Possible legislative responses to such activities cover a large number of the enumerated legislative powers, federal and provincial. To allocate the broad subject-matter of environmental control to the federal government under its general power would effectively gut provincial legislative

région de la capitale nationale, sont des cas clairs de sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes de l'art. 92 et qui, de par leur nature, sont d'intérêt national.

*a* Je ne vois pas comment les arrêts qui en ont ainsi décidé peuvent être invoqués à l'appui du premier moyen. Ces arrêts ont eu pour effet d'ajouter par voie jurisprudentielle de nouvelles matières ou de nouvelles catégories de matières à la liste des pouvoirs fédéraux spécifiques. Cependant la jurisprudence n'en a ainsi décidé que dans des cas où la nouvelle matière n'était pas un agrégat mais présentait un degré d'unité qui la rendait indivisible, une identité qui la rendait distincte des matières provinciales et une consistance suffisante pour retenir les limites d'une forme. Il fallait aussi, avant de reconnaître à ces nouvelles matières le statut de matières de compétence fédérale, tenir compte de la mesure dans laquelle elles permettraient au Parlement de toucher à des matières de compétence provinciale: si *b* un pouvoir fédéral désigné à l'art. 91 en termes généraux, tel que le pouvoir relatif aux échanges et au commerce, doit, selon la jurisprudence, être interprété de façon à ne pas embrasser et anéantir les pouvoirs provinciaux (arrêt *Parsons*) et détruire ainsi l'équilibre de la Constitution, les tribunaux doivent à plus forte raison se garder d'ajouter des pouvoirs de nature diffuse à la liste des pouvoirs fédéraux.

*c* «L'endiguement et la réduction de l'inflation» n'est pas acceptable comme nouvelle matière. C'est un agrégat de sujets divers dont certains représentent une partie importante de la compétence provinciale. C'est une matière totalement dépourvue de spécificité et dont le caractère envahissant ne connaît pas de limites; en faire l'objet d'une compétence fédérale rendrait illusoires la plupart des pouvoirs provinciaux.

*d* Il est bon de rappeler également que l'inflation est un phénomène fort ancien, datant de plusieurs milliers d'années, aussi ancien probablement que la monnaie elle-même. Les Pères de la Confédération en étaient bien conscients.

*e* Ces propos du juge Beetz me semblent s'appliquer à fortiori au contrôle de l'environnement, un sujet qui s'apparente davantage au présent litige. Toutes les activités physiques ont un effet quelconque sur l'environnement. Les réactions législatives possibles à ces activités visent un nombre important de pouvoirs législatifs énumérés, fédéraux et provinciaux. Attribuer ce sujet général du contrôle de l'environnement au gouvernement fédéral en vertu de sa compétence générale aurait pour effet

jurisdiction. As I mentioned before, environment protection, of course, encompasses far more than environmental pollution, which is what we are principally concerned with here. To take an example from the present context, woodwaste in some circumstances undoubtedly pollutes the environment, but the very depletion of forests itself affects the ecological balance and, as such, constitutes an environmental problem. But environmental pollution alone is itself all-pervasive. It is a by-product of everything we do. In man's relationship with his environment, waste is unavoidable. The problem is thus not new, although it is only recently that the vast amount of waste products emitted into the atmosphere or dumped in water has begun to exceed the ability of the atmosphere and water to absorb and assimilate it on a global scale. There is thus cause for concern and governments at every level have begun to deal with the many activities giving rise to problems of pollution. In Canada, both federal and provincial levels of government have extensive powers to deal with these matters. Both have enacted comprehensive and specific schemes for the control of pollution and the protection of the environment. Some environmental pollution problems are of more direct concern to the federal government, some to the provincial government. But a vast number are interrelated, and all levels of government actively co-operate to deal with problems of mutual concern; for an example of this, see the Great Lakes study in the I.J.C. Report, *op. cit.*

To allocate environmental pollution exclusively to the federal Parliament would, it seems to me, involve sacrificing the principles of federalism enshrined in the Constitution. As Professor William R. Lederman has indicated in his article, "Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation" (1975), 53 *Can. Bar Rev.* 597, at p. 610, environmental pollution "is no limited subject or theme, [it] is a sweeping subject or theme virtually all-pervasive in

de dépouiller de son contenu la compétence législative provinciale. Comme je l'ai dit précédemment, la protection de l'environnement englobe évidemment beaucoup plus que la pollution de l'environnement qui constitue notre principal sujet de préoccupation en l'espèce. Pour tirer un exemple du présent contexte, il n'y a pas de doute que les résidus de bois polluent l'environnement dans certaines circonstances, mais la déforestation elle-même influe sur l'équilibre écologique et, en tant que telle, constitue un problème de l'environnement. Or la pollution de l'environnement se fait elle-même sentir partout. C'est le sous-produit de tout ce que nous faisons. Dans les rapports qu'a l'être humain avec son environnement, les déchets sont une chose inévitable. Le problème n'est donc pas nouveau, bien que ce ne soit que récemment que la vaste quantité de résidus déversés dans l'atmosphère ou dans l'eau ait commencé à excéder la capacité de l'atmosphère et de l'eau de les absorber et de les assimiler, à l'échelle planétaire. Il y a donc là un sujet de préoccupation et les gouvernements de tous paliers ont commencé à s'intéresser aux nombreuses activités qui causent la pollution. Au Canada, tant le gouvernement fédéral que ceux des provinces jouissent de pouvoirs étendus pour traiter ces problèmes. Les deux paliers de gouvernement ont adopté des programmes globaux et spécifiques de contrôle de la pollution et de protection de l'environnement. Certains problèmes de pollution de l'environnement intéressent plus directement le gouvernement fédéral, d'autres le gouvernement provincial. Mais beaucoup sont intimement liés et tous les paliers de gouvernement coopèrent activement pour régler ces problèmes d'intérêt mutuel; pour un exemple de cela, voir l'étude sur les Grands Lacs dans le rapport de la Commission mixte internationale, *op. cit.*

Faire relever la pollution environnementale exclusivement de la compétence du Parlement fédéral, ce serait, me semble-t-il, sacrifier les principes du fédéralisme encastrés dans la Constitution. Comme le professeur William R. Lederman l'a indiqué dans son article intitulé «Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation» (1975), 53 *R. du B. can.* 597, à la p. 610, la pollution de l'environnement [TRADUCTION] «n'est pas un sujet ou un thème

its legislative implications". If, he adds, it "were to be enfranchised as a new subject of federal power by virtue of the federal general power, then provincial power and autonomy would be on the way out over the whole range of local business, industry and commerce as established to date under the existing heads of provincial powers". And I would add to the legislative subjects that would be substantially eviscerated the control of the public domain and municipal government. Indeed as Beetz J. in *Re: Anti-Inflation Act, supra*, at p. 458, stated of the proposed power over inflation, there would not be much left of the distribution of power if Parliament had exclusive jurisdiction over this subject. For similar views that the protection of environmental pollution cannot be attributed to a single head of legislative power, see P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), at pp. 392 and 598; Gérald A. Beaudoin, "La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel" (1977), 23 *McGill L.J.* 207.

limité, [c'est] un sujet ou un thème général dont les conséquences sur le plan législatif touchent quasiment à tout». Si, dit-il, elle [TRADUCTION] «devait être reconnue comme un nouveau chef de compétence fédérale en vertu de la compétence générale du Parlement, la compétence et l'autonomie provinciales seraient alors en voie de disparaître dans l'ensemble du domaine des entreprises, des industries et du commerce locaux, existant jusqu'à ce jour en vertu des chefs actuels de compétence provinciale». Et j'ajouterais aux matières législatives qui seraient considérablement dépouillées de leur contenu le contrôle des terres publiques et des institutions municipales. En vérité, comme le juge Beetz l'a affirmé dans le *Renvoï: Loi anti-inflation*, précité, à la p. 458, au sujet de la compétence revendiquée en matière d'inflation, il ne resterait pas grand-chose du partage des compétences si le Parlement avait compétence exclusive en la matière. Pour des opinions similaires portant que la protection contre la pollution de l'environnement ne saurait être rattachée à un seul chef de compétence législative, voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), aux pp. 392 et 598; Gérald A. Beaudoin, «La protection de l'environnement et ses implications en droit constitutionnel» (1977), 23 *McGill L.J.* 207.

It is true, of course, that we are not invited to create a general environmental pollution power but one restricted to ocean pollution. But it seems to me that the same considerations apply. I shall, however, attempt to look at it in terms of the qualities or attributes that are said to mark the subjects that have been held to fall within the peace, order and good government clause as being matters of national concern. Such a subject, it has been said, must be marked by a singleness, distinctiveness and indivisibility that clearly distinguishes it from matters of provincial concern. In my view, ocean pollution fails to meet this test for a variety of reasons. In addition to those applicable to environmental pollution generally, the following specific difficulties may be noted. First of all, marine waters are not wholly bounded by the coast; in many areas, they extend upstream into rivers for many miles. The application of the Act appears to be restricted to waters beyond the mouths of rivers (and so intrude less on provincial powers), but this

f Il est vrai naturellement qu'on nous demande de créer non pas une compétence générale en matière de pollution de l'environnement, mais une compétence limitée à la pollution du milieu marin. Mais il me semble que les mêmes considérations s'appliquent. Je vais néanmoins tenter de la considérer en fonction des qualités ou attributs dont on dit qu'ils caractérisent les sujets qui ont été jugés comme relevant de la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, à titre de questions d'intérêt national. Un tel sujet, a-t-on dit, doit être caractérisé par une unicité, une particularité et une indivisibilité qui le distinguent clairement des questions d'intérêt provincial. À mon avis, la pollution du milieu marin ne satisfait pas à ce critère pour diverses raisons. Outre celles qui s'appliquent à la pollution environnementale de manière générale, les difficultés particulières suivantes peuvent être notées. En premier lieu, les eaux de la mer ne s'arrêtent pas entièrement à la côte; à de nombreux endroits, elles remontent les cours d'eau sur

is not entirely clear, and if it is so restricted, it is not clear whether this distinction is based on convenience or constitutional imperative. Apart from this, the line between salt and fresh water cannot be demarcated clearly; it is different at different depths of water, changes with the season and shifts constantly; see U.N. Report, *op. cit.*, at p. 12. In any event, it is not so much the waters, whether fresh or salt, with which we are concerned, but their pollution. And the pollution of marine water is contributed to by the vast amounts of effluents that are poured or seep into fresh waters everywhere (*id.*, at p. 13). There is a constant intermixture of waters; fresh waters flow into the sea and marine waters penetrate deeply inland at high tide only to return to the sea laden with pollutants collected during their incursion inland. Nor is the pollution of the ocean confined to pollution emanating from substances deposited in water. In important respects, the pollution of the sea results from emissions into the air, which are then transported over many miles and deposited into the sea; see *id.*, at p. 15; I.J.C. Report, *op. cit.*, at p. 22. I cannot, therefore, see ocean pollution as a sufficiently discrete subject upon which to found the kind of legislative power sought here. It is an attempt to create a federal pollution control power on unclear geographical grounds and limited to part only of the causes of ocean pollution. Such a power then simply amounts to a truncated federal pollution control power only partially effective to meet its supposed necessary purpose, unless of course one is willing to extend it to pollution emanating from fresh water and the air, when for reasons already given such an extension could completely swallow up provincial power, no link being necessary to establish the federal purpose.

des milles. L'application de la Loi paraît limitée aux eaux situées au-delà de l'embouchure des cours d'eau (et elle empiète d'autant moins sur les compétences provinciales), mais cela n'est pas tout à fait clair, et même si elle est ainsi limitée, on ne sait pas clairement si cette distinction est fondée sur des motifs de commodité ou sur des impératifs constitutionnels. Cela mis à part, la ligne de démarcation des eaux salées et des eaux douces ne peut être tracée clairement; elle varie selon la profondeur, change avec les saisons et se déplace constamment; voir le rapport des Nations unies, *op. cit.*, à la p. 12. En tout état de cause, ce sont moins les eaux, douces ou salées, qui nous intéressent que leur pollution. Et contribuent à la pollution des eaux de la mer de vastes quantités d'effluents qui se déversent ou s'infiltrent partout dans les eaux douces (*id.*, à la p. 13). Il y a un mélange constant des eaux; les eaux douces se déversent dans la mer et les eaux de la mer pénètrent profondément à l'intérieur des terres à marée haute pour revenir à la mer chargées des polluants absorbés pendant leur remontée à l'intérieur de ces terres. La pollution du milieu marin ne se limite pas non plus à la pollution émanant des substances déposées dans l'eau. À d'importants égards, la pollution de la mer résulte des émissions atmosphériques, transportées sur de nombreux milles avant de se déposer dans la mer; voir *id.*, à la p. 15; rapport de la Commission mixte internationale, *op. cit.*, à la p. 22. Je ne puis donc concevoir la pollution du milieu marin comme un sujet suffisamment distinct qui pourrait justifier le genre de compétence législative recherché en l'espèce. C'est là une tentative d'instaurer un pouvoir fédéral de contrôler la pollution sur un territoire géographique mal délimité, lequel pouvoir ne pourrait être exercé qu'à l'égard d'une partie seulement des causes de cette pollution. Un tel pouvoir équivaut donc simplement à une compétence fédérale tronquée en matière de contrôle de la pollution, qui ne s'applique qu'en partie pour répondre à son objectif présumé nécessaire, à moins bien entendu que l'on ne soit prêt à l'étendre à la pollution émanant des eaux douces et de l'atmosphère, alors que, pour les raisons déjà fournies, une telle extension pourrait engloutir complètement la compétence provinciale, aucun lien n'étant nécessaire pour établir l'objectif fédéral.

This leads me to another factor considered in identifying a subject as falling within the general federal power as a matter of national domain: its impact on provincial legislative power. Here, it must be remembered that in its supposed application within the province the provision virtually prevents a province from dealing with certain of its own public property without federal consent. A wide variety of activities along the coast or in the adjoining sea involves the deposit of some substances in the sea. In fact, where large cities like Vancouver are situated by the sea, this has substantial relevance to recreational, industrial and municipal concerns of all kinds. As a matter of fact, the most polluted areas of the sea adjoin the coast; see U.N. Report, *op. cit.*, at pp. 3-4. Among the major causes of this are various types of construction, such as hotels and harbours, the development of mineral resources and recreational activities (*id.*, at p. 3). These are matters of immediate concern to the province. They necessarily affect activities over which the provinces have exercised some kind of jurisdiction over the years. Whether or not the "newness" of the subject is a necessary criterion for inventing new areas of jurisdiction under the peace, order and good government clause, it is certainly a relevant consideration if it means removing from the provinces areas of jurisdiction which they previously exercised. As I mentioned, pollution, including coastal pollution, is no new phenomenon, and neither are many of the kinds of activities that result in pollution.

A further relevant matter, it is said, is the effect on extra-provincial interests of a provincial failure to deal effectively with the control of intra-provincial aspects of the matter. I have some difficulty following all the implications of this, but taking it at face value, we are dealing here with a situation where, as we saw earlier, Parliament has extensive powers to deal with conditions that lead to ocean pollution wherever they occur. The difficulty with

Cela m'amène à un autre facteur pris en compte lorsqu'on dit qu'un sujet relève de la compétence générale du Parlement à titre de matière d'intérêt national: son effet sur la compétence législative provinciale. En l'espèce, il faut rappeler qu'en vertu de sa présumée application à l'intérieur de la province, la disposition interdit virtuellement à cette province de disposer à sa guise de certains de ses biens publics, sans le consentement du fédéral.  
*a* Un grand nombre d'activités diverses, exercées le long de la côte ou dans la mer adjacente, comportent des déversements de substances dans la mer. En fait, lorsque des grandes villes, comme Vancouver, sont situées au bord de la mer, cela revêt une importance considérable relativement à toutes sortes de problèmes qui se posent en matière de loisirs et sur les plans industriel et municipal. En fait, les zones maritimes les plus polluées sont  
*b* celles qui baignent les côtes; voir le rapport des Nations unies, *op. cit.*, aux pp. 3 et 4. Parmi les causes majeures de cet état de choses, il y a les divers genres de constructions qu'on y érige, comme les hôtels et les installations portuaires,  
*c* l'exploitation des ressources minérales et les activités récréatives (*id.*, à la p. 3). Ce sont là des sujets de préoccupation immédiate pour la province. Ils touchent nécessairement à des activités sur lesquelles les provinces ont exercé une certaine forme de compétence au cours des ans. Peu importe que la «nouveauté» du sujet soit ou non un critère nécessaire pour inventer de nouveaux domaines de compétence en vertu de la clause en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, il s'agit certainement là d'un facteur pertinent quand cela signifie qu'il faut enlever aux provinces des chefs de compétence qu'elles ont déjà exercés. Comme je l'ai mentionné, la pollution, y compris la pollution  
*d* côtière, n'est pas un phénomène nouveau, pas plus que bien des activités qui en sont la cause.  
*e*

Un autre facteur pertinent, dit-on, est l'effet sur les intérêts extra-provinciaux de l'omission d'une province de s'occuper efficacement de contrôler les aspects intraprovinciaux de la question. Il m'est quelque peu difficile d'en saisir toutes les conséquences mais, à première vue, nous avons ici affaire à une situation où, comme nous l'avons vu précédemment, le Parlement jouit de pouvoirs étendus pour remédier à des conditions qui entraî-

the impugned provision is that it seeks to deal with activities that cannot be demonstrated either to pollute or to have a reasonable potential of polluting the ocean. The prohibition applies to an inert substance regarding which there is no proof that it either moves or pollutes. The prohibition in fact would apply to the moving of rock from one area of provincial property to another. I cannot accept that the federal Parliament has such wide legislative power over local matters having local import taking place on provincially owned property. The prohibition in essence constitutes an impermissible attempt to control activities on property held to be provincial in *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas, supra*. It may well be that the motive for enacting the provision is to prevent ocean pollution, but as Beetz J. underlines in *Re: Anti-Inflation Act, supra*, Parliament cannot do this by attempting to regulate a local industry, although it can, of course, regulate the activities of such an industry that fall within federal power, whether such activities are expressly encompassed within a specific head of power, e.g., navigation, or affect areas of federal concern, e.g., health under the criminal law power, or cause pollution to those parts of the sea under federal jurisdiction. But here the provision simply overreaches. In its terms, it encompasses activities—depositing innocuous substances into provincial waters by local undertakings on provincial lands—that fall within the exclusive legislative jurisdiction of the province.

Finally, it was argued that the provision might be read down to apply to federal waters only, but I do not think this is possible. One need only look at the broad definition of "the sea" in s. 2(2) and (3) to appreciate the comprehensive reach of the Act. Besides, it is well known that many bays and other internal bodies of waters in Canada fall within the limits of the provinces. Many of the federal inter-

vent la pollution du milieu marin partout où elles se présentent. La difficulté que pose la disposition contestée réside dans le fait qu'elle cherche à régir des activités dont on ne peut démontrer qu'elles polluent ou qu'il est raisonnable de croire qu'elles peuvent polluer l'océan. L'interdiction s'applique à une substance inerte au sujet de laquelle il n'y a aucune preuve qu'elle se déplace ou qu'elle pollue. L'interdiction, en fait, s'appliquerait au déplacement d'un rocher d'un secteur appartenant à la province à un autre. Je ne saurais accepter que le Parlement fédéral jouisse d'une compétence législative aussi large sur des matières locales, ayant des conséquences locales sur un domaine appartenant à la province. L'interdiction constitue essentiellement une tentative inacceptable de contrôler des activités sur un domaine jugé provincial dans le *Renvoi relatif à la propriété du lit du détroit de Géorgie et des régions avoisinantes*, précité. Il se peut bien que le motif de l'adoption de la disposition soit la prévention de la pollution du milieu marin mais, comme le souligne le juge Beetz dans le *Renvoi: Loi anti-inflation*, précité, le Parlement ne peut faire cela en tentant de réglementer une industrie locale, quoiqu'il puisse, bien entendu, réglementer les activités d'une telle industrie qui relèvent de la compétence fédérale, que ces activités soient expressément visées par un chef de compétence précis comme la navigation, ou qu'elles touchent à des domaines d'intérêt fédéral, comme la santé, en vertu de la compétence en matière de droit criminel, ou causent de la pollution dans les zones maritimes qui sont du ressort fédéral. Mais ici la disposition va tout simplement trop loin. D'après ses propres termes, elle vise des activités, savoir le dépôt de substances inoffensives, dans des eaux provinciales, par des entreprises locales, sur des biens-fonds provinciaux, qui relèvent de la compétence législative exclusive de la province.

Enfin, on a soutenu que la disposition pourrait recevoir une interprétation atténuée de façon à s'appliquer aux eaux fédérales seulement, mais je ne pense pas que cela soit possible. On n'a qu'à jeter un coup d'œil à la définition générale du terme «mer» aux par. 2(2) et (3) pour constater la vaste portée de la Loi. D'ailleurs, il est bien connu qu'un bon nombre de baies et d'autres étendues

nal waters are located in the Arctic and have been expressly dealt with by the federal government.

d'eau intérieures au Canada sont situées à l'intérieur des provinces. Une grande partie des eaux intérieures fédérales sont situées dans l'Arctique et ont été expressément envisagées par le gouvernement fédéral.

### Disposition

I would dismiss the appeal with costs and reply to the constitutional question in the affirmative.

### Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens, et de répondre à la question constitutionnelle par l'affirmative.

*Appeal allowed, BEETZ, LAMER and LA FOREST JJ. dissenting.*

*Pourvoi accueilli, les juges BEETZ, LAMER et LA FOREST sont dissidents.*

*Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.*

*Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent: Davis & Company, Vancouver; Brian D. Gilfillan, Vancouver.*

*Procureurs de l'intimée: Davis & Company, Vancouver; Brian D. Gilfillan, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Odette Laverdière and Alain Gingras, Ste-Foy.*

*Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Odette Laverdière et Alain Gingras, Ste-Foy.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.*