

John Joseph Blair Horn Whitbread
Appellant

v.

**Robert Norman Walley, Robert Greenwood
and John A. N. Horn** *Respondents*

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General for Ontario, the Attorney
General of Quebec and the Attorney General
of British Columbia** *Intervenors*

INDEXED AS: WHITBREAD v. WALLEY

File No.: 21094.

1990: May 24; 1990: December 20.

Present: Dickson C.J.* and Lamer C.J.** and
La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and
Cory JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Division of powers — Canadian maritime law — Torts — Injury resulting from pleasure craft striking rocks — Accident occurring in tidal waters — Scope of federal power over navigation and shipping — Constitution Act, 1867, s. 91(10).

Maritime law — Scope — Torts — Injury resulting from pleasure craft striking rocks — Accident occurring in tidal waters — Whether limitations as to liability under Canada Shipping Act applicable — Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9, ss. 647, 649.

Appellant Whitbread sailed the *Calrossie*, a 32-foot pleasure craft owned by the respondents Greenwood and Horn and registered as a "ship" under the *Canada Shipping Act*, from Coal Harbour, which is located in Vancouver Harbour, to Indian Arm, a body of water north of Vancouver. On the way, Whitbread asked the respondent Walley to take over the helm, moved to a seat away from the controls and fell asleep. While Walley was still at the controls, the *Calrossie* struck rocks in Indian Arm. Whitbread suffered spinal injuries that resulted in quadriplegia. He sued Walley and the

John Joseph Blair Horn Whitbread *Appelant*

c.

**Robert Norman Walley, Robert Greenwood et
John A. N. Horn** *Intimés*

et

**Le procureur général du Canada, le procureur
général de l'Ontario, le procureur général du
Québec et le procureur général de la
Colombie-Britannique** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: WHITBREAD c. WALLEY

N° du greffe: 21094.

1990: 24 mai; 1990: 20 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson*, le juge en chef
Lamer** et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier et Cory.

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

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Droit maritime canadien — Responsabilité délictuelle — Blessures résultant de la collision d'un bateau de plaisance avec des rochers — Accident survenu dans des eaux de marée — Étendue de la compétence fédérale sur la navigation et les expéditions par eau — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(10).

Droit maritime — Étendue — Responsabilité délictuelle — Blessures résultant de la collision d'un bateau de plaisance avec des rochers — Accident survenu dans des eaux de marée — Applicabilité des limitations de responsabilité prévues dans la Loi sur la marine marchande du Canada — Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, ch. S-9, art. 647, 649.

L'appelant Whitbread conduisait le *Calrossie*, un bateau de plaisance de 32 pieds appartenant aux intimés Greenwood et Horn et enregistré comme «navire» aux termes de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, à partir de Coal Harbour situé dans le Vancouver Harbour, vers le bras Indian au nord de Vancouver. En cours de route, Whitbread a demandé à l'intimé Walley de tenir la barre, il s'est ensuite assis à l'écart et s'est endormi. Alors que Walley dirigeait le *Calrossie*, le bateau a heurté un écueil dans le bras Indian. Whitbread a subi des blessures à la colonne vertébrale qui

* Chief Justice at the time of hearing.

** Chief Justice at the time of judgment.

* Juge en chef à la date de l'audition.

** Juge en chef à la date du jugement.

other respondents in tort. In defence, Walley denied negligence, pleaded contributory negligence, and applied for a declaration that he was entitled to limit his liability under ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act*. This application came before MacKinnon J., sitting in chambers, who ruled that ss. 647 and 649 did not, as a matter of statutory interpretation, apply to persons engaged in the operation of pleasure crafts. The British Columbia Court of Appeal reversed this decision. At issue here was whether these limitation provisions were beyond the powers of Parliament as set out in ss. 91(10) and 92(13) of the *Constitution Act, 1867*.

Held: The appeal should be dismissed.

Tortious liability in a maritime context is governed by a body of maritime law which lies within the exclusive legislative jurisdiction of Parliament. Sections 647 and 649 of the *Canada Shipping Act* are in pith and substance legislation in respect to Canadian maritime law as recognized by this Court and are accordingly *intra vires* Parliament. This conclusion was in no way dependent on any application of the double aspect or necessarily incidental doctrines.

Canadian maritime law extended to torts committed not only on the high seas or national waters but also to waters within the ebb and flow of the tide. The waters where the *Calrossie* struck the rocks were presumably tidal and therefore respondent's tortious liability, if any, arose within the territorial domain of Canadian maritime law and the legislative jurisdiction of Parliament.

Parliament's jurisdiction over maritime law is territorially co-extensive with its jurisdiction in respect of navigable waterways. It has been established that maritime law extends to torts committed in the course of land-based activities that are sufficiently connected with navigation or shipping. It must also extend to the activities of those who directly engage in the activity of navigation on Canada's inland waterways. The respondents' liability therefore would be a matter of federal, not provincial, law even if the accident had occurred in non-tidal water.

Parliament's jurisdiction over shipping and navigation under s. 91(10) has been broadly interpreted. It includes the legal principles applied by the Courts of Admiralty in respect to matters that arose within the territorial

l'ont rendu quadriplégique. Il a intenté une poursuite en responsabilité délictuelle contre Walley et les autres intimés. En défense, Walley a nié qu'il y ait eu négligence, a plaidé la négligence contributive et demandé un jugement qui déclarerait qu'il est fondé à limiter sa responsabilité en vertu des art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Cette demande a été entendue par le juge MacKinnon en chambre. Celui-ci a décidé que les art. 647 et 649, ne s'appliquaient pas, par interprétation des lois, aux personnes qui conduisent des bateaux de plaisance. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a infirmé cette décision. Il s'agit ici de savoir si ces dispositions portant limitation de la responsabilité excèdent les pouvoirs du Parlement énoncés aux par. 91(10) et 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

La responsabilité délictuelle dans le domaine maritime est régie par un ensemble de règles de droit maritime relevant de la compétence exclusive du Parlement. Les articles 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* sont de par leur caractère véritable des dispositions législatives relatives au droit maritime canadien reconnu par notre Cour et relèvent par conséquent du pouvoir du Parlement. Cette conclusion ne dépend aucunement de l'application des doctrines du double aspect ou du caractère nécessairement accessoire.

Le droit maritime canadien s'applique aux délits civils commis non seulement en haute mer ou dans les eaux nationales, mais aussi à l'intérieur de l'aire de flux et de reflux. On peut supposer que les eaux où le *Calrossie* a heurté un écueil sont des eaux de marée; la responsabilité délictuelle de l'intimé, si responsabilité il y a, relève donc du domaine territorial du droit maritime canadien et de la compétence législative du Parlement.

La compétence du Parlement en matière de droit maritime coïncide sur le plan territorial avec sa compétence à l'égard des voies navigables. Il a été établi que le droit maritime s'applique aux délits civils commis au cours d'activités qui ont lieu à terre et sont suffisamment liées à la navigation ou aux expéditions par eau. Il doit sûrement s'étendre aux activités de ceux qui se livrent directement à la navigation en empruntant les voies intérieures du Canada. La responsabilité des intimés serait donc une question de droit fédéral, et non provincial, même si l'accident était survenu dans des eaux sans marée.

La compétence du Parlement sur la navigation et les expéditions par eau prévue au par. 91(10) a été interprétée de façon libérale. Elle comprend les principes juridiques appliqués par les cours d'amirauté à l'égard des

limits of its jurisdiction and those principles which the ordinary courts of common law applied to matters of a maritime nature in non-tidal waters. The view that all tortious liability (and other forms of liability that fall within the ambit of Canadian maritime law) that arises as a result of the use of navigable waterways falls within the scope of federal maritime law is also consistent with this Court's decision in *Ontario (Attorney General) v. Pembina Exploration Canada Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 206.

The nature of navigation and shipping activities as they are practised in Canada makes a uniform maritime law which encompasses navigable inland waterways a practical necessity. Much of the navigational and shipping activity on Canada's inland waterways is closely connected with that which takes place within the traditional geographic sphere of maritime law. Much of maritime law is the product of international conventions and the legal rights and obligations of those engaged in navigation and shipping should not arbitrarily change as their vessels cross the point at which the water becomes or ceases to be tidal. Such a geographic divide is completely meaningless from a division of powers perspective for it does not indicate any fundamental change in the use to which a waterway is put. In this country, both tidal waters and inland navigable waterways are part of the same navigational network and should be subject to a uniform legal regime.

The need for legal uniformity is particularly pressing in the area of tortious liability for collisions and other accidents that occur in the course of navigation. The existence and extent of such liability falls to be determined according to a standard of "good seamanship" which is in turn assessed by reference to navigational "collision regulations". The federal government, which is empowered to enact and amend these regulations, must also have jurisdiction in respect of the tortious liability to which they are so closely related. No challenge has been made to Parliament's power to enact collision regulations or to their application to vessels on inland waterways. The tortious liability of the owners and operators of these vessels therefore should be regarded as a matter of maritime law that comes within the ambit of Parliament's jurisdiction in respect of navigation and shipping.

Parliament's power to limit the liability of owners or operators of vessels is not limited to those engaged in

différents relevant de sa compétence territoriale et les principes que les tribunaux ordinaires de common law suivaient dans les litiges de nature maritime ayant pris naissance dans des eaux sans marée. Le point de vue voulant que toute responsabilité délictuelle (et toute autre forme de responsabilité ressortissant au droit maritime canadien) fondée sur l'utilisation de voies navigables relève du droit maritime fédéral est compatible avec l'arrêt de notre Cour *Ontario (Procureur général) c. Pembina Exploration Canada Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 206.

La nature des activités de navigation et d'expéditions par eau exercées au Canada rend nécessaire, sur le plan pratique, des règles de droit maritime uniformes s'appliquant aux voies navigables intérieures. La plupart des activités relatives à la navigation et aux expéditions par eau ayant lieu sur les voies navigables intérieures du Canada sont étroitement liées avec celles qui sont exercées dans la sphère géographique traditionnelle du droit maritime. Bon nombre des règles de droit maritime sont le produit de conventions internationales et les droits et obligations juridiques de ceux qui se livrent à la navigation et aux expéditions par eau ne devraient pas changer de façon arbitraire au moment où leurs navires arrivent à l'endroit où l'eau cesse ou commence d'être soumise à la marée. Une telle division géographique est complètement dénuée de sens sur le plan de la répartition des compétences, car elle ne traduit aucun changement fondamental dans l'utilisation d'une voie d'eau. Au Canada, les eaux de marée et les voies navigables intérieures font partie du même réseau de navigation et devraient être assujetties à un régime juridique uniforme.

La nécessité d'une uniformité juridique est particulièrement pressante dans le domaine de la responsabilité délictuelle pour abordages et autres accidents de navigation. L'existence et l'étendue d'une telle responsabilité doivent être déterminées selon les «règles d'une bonne navigation» lesquelles, à leur tour, sont jugées par renvoi au «règlement sur les abordages». Le gouvernement fédéral, qui est habilité à édicter et à modifier ce règlement, doit aussi être compétent à l'égard de la responsabilité délictuelle à laquelle il est si intimement lié. On n'a pas contesté le pouvoir du Parlement de prendre un règlement sur les abordages ni son application aux bâtiments qui empruntent les voies navigables intérieures. La responsabilité délictuelle des propriétaires et exploitants de ces navires devrait donc être considérée comme une question de droit maritime relevant de la compétence du Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau.

La compétence du Parlement de limiter la responsabilité des propriétaires ou exploitants de navires ne se

commercial shipping. The functional rationale of ss. 647 and 649 becomes irrelevant to a determination of their permissible constitutional scope once it is recognized that the constitutional basis of the impugned provisions is Parliament's jurisdiction in respect of the underlying tort. Parliament, as a matter of practical necessity, must have jurisdiction in respect of the tortious liability of both commercial vessels and pleasure craft whether used on tidal or non-tidal waterways. Once Canadian waters are conceived of as a single navigational network, the activity of navigation is very akin to the activity of aeronautics and should lead to similar constitutional treatment.

limite pas au transport maritime commercial. La justification fonctionnelle des art. 647 et 649 n'a plus d'incidence sur la détermination de leur portée constitutionnelle acceptable, une fois qu'on a reconnu que le fondement constitutionnel des dispositions contestées est la compétence du Parlement à l'égard du délit sous-jacent. Par nécessité pratique, le Parlement doit être compétent en matière de responsabilité délictuelle à l'égard tant des navires commerciaux que des bateaux de plaisance, qu'ils soient utilisés dans des voies navigables de marée ou sans marée. Si l'on considère que les eaux canadiennes forment un seul réseau de navigation, la navigation est très apparentée à l'aéronautique et elle devrait être traitée de la même manière sur le plan constitutionnel.

Cases Cited

Referred to: *Singbeil v. Hansen* (1985), 19 D.L.R. (4th) 48; *Vancouver v. Rhodes*, [1955] 1 D.L.R. 139; *British Columbia Telephone Co. v. Marpole Towing Ltd.*, [1971] S.C.R. 321; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299; *Nisshin Kisen Kaisha Ltd. v. Canadian National Railway Co.*, [1981] 1 F.C. 293; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada (Alberta Bill of Rights Reference)*, [1947] A.C. 503; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575; *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 S.C.R. 157; *Triglav v. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 283; *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, on appeal from *sub nom. Miida Electronics, Inc. v. Mitsui O.S.K. Lines Ltd.*, [1982] 1 F.C. 406; *Q.N.S. Paper Co. v. Chartwell Shipping Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 683; *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *De Lovio v. Boit* (1815), 2 Gall. 398; *Mersey Docks and Harbour Board v. Turner (The "Zeta")*, [1893] A.C. 468; *Domestic Converters Corp. v. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 F.C. 211; *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 S.C.R. 222; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act (the Stevedoring case)*, [1955] S.C.R. 529; *Ontario (Attorney General) v. Pembina Exploration Canada Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 206; *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305; *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925; *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625; *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry*

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Singbeil v. Hansen* (1985), 19 D.L.R. (4th) 48; *Vancouver v. Rhodes*, [1955] 1 D.L.R. 139; *British Columbia Telephone Co. c. Marpole Towing Ltd.*, [1971] R.C.S. 321; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299; *Nisshin Kisen Kaisha Ltd. c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1981] 1 C.F. 293; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada (Alberta Bill of Rights Reference)*, [1947] A.C. 503; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575; *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 R.C.S. 157; *Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 283; *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, en appel de *sub nom. Miida Electronics, Inc. v. Mitsui O.S.K. Lines Ltd.*, [1982] 1 C.F. 406; *Q.N.S. Paper Co. c. Chartwell Shipping Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 683; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *De Lovio v. Boit* (1815), 2 Gall. 398; *Mersey Docks and Harbour Board v. Turner (The «Zeta»)*, [1893] A.C. 468; *Domestic Converters Corp. c. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 C.F. 211; *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 R.C.S. 222; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act (l'affaire des Débardeurs)*, [1955] R.C.S. 529; *Ontario (Procureur général) c. Pembina Exploration Canada Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 206; *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305; *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925; *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625;

(1967), 59 W.W.R. 622; *Harvey v. Tarala* (1977), 6 Sask. R. 74; *In re Provincial Fisheries* (1895), 26 S.C.R. 444; *Attorney-General for Canada v. Attorneys-General for Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153; *Booth v. Lowery* (1917), 54 S.C.R. 421; *The "Lionel" v. The "Manchester Merchant"*, [1970] S.C.R. 538; *Stein v. The "Kathy K"*, [1976] 2 S.C.R. 802; *Horsley v. MacLaren*, [1972] S.C.R. 441; *Coldwell-Horsfall v. West Country Yacht Charters, Ltd. (The Annie Hay)*, [1968] 1 Lloyd's Rep. 141; *Walithy Charters Ltd. v. Doig* (1979), 15 B.C.L.R. 45; *The Alastor*, [1981] 1 Lloyd's Rep. 581; *Chamberland v. Fleming* (1984), 12 D.L.R. (4th) 688; *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292; *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada (The Aeronautics Reference)*, [1932] A.C. 54; *Jorgenson v. North Vancouver Magistrates* (1959), 28 W.W.R. 265.

Statutes and Regulations Cited

Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9, ss. 2, 8, 109(1), (3), 436, 466, 647, 648, 649.
Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, s. 1(b).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 15.
Constitution Act, 1867, ss. 91(2), (10), 92(13), 101.
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 22.
Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 342(1).

Authors Cited

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, "navigate", "navigation".
 Fernandes, Rui M. *Boating Law of Canada*. Toronto: Carswells, 1989.
 Gaskell, N. J. J., C. Debattista and R. J. Swatton, *Chorley & Giles' Shipping Law*. London: Pitman, 1987.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 La Forest, Gerard V. and Associates. *Water Law in Canada: the Atlantic Provinces*. Ottawa: Information Canada, 1973.
 Maxwell, Sir Peter Benson. *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.
 Odgers, Sir Charles Edwin. *Odgers' Construction of Deeds and Statutes*, 5th ed. By Gerald Dworkin. London: Sweet & Maxwell, 1967.

Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry (1967), 59 W.W.R. 622; *Harvey v. Tarala* (1977), 6 Sask. R. 74; *In re Provincial Fisheries* (1895), 26 R.C.S. 444; *Attorney-General for Canada v. Attorneys-General for Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153; *Booth v. Lowery* (1917), 54 R.C.S. 421; *Le «Lionel» c. Le «Manchester Merchant»*, [1970] R.C.S. 538; *Stein c. Le navire «Kathy K»*, [1976] 2 R.C.S. 802; *Horsley c. MacLaren*, [1972] R.C.S. 441; *Coldwell-Horsfall v. West Country Yacht Charters, Ltd. (The Annie Hay)*, [1968] 1 Lloyd's Rep. 141; *Walithy Charters Ltd. v. Doig* (1979), 15 B.C.L.R. 45; *The Alastor*, [1981] 1 Lloyd's Rep. 581; *Chamberland v. Fleming* (1984), 12 D.L.R. (4th) 688; *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada (The Aeronautics Reference)*, [1932] A.C. 54; *Jorgenson v. North Vancouver Magistrates* (1959), 28 W.W.R. 265.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 2, 7, 15.
Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, app. III, art. 1b).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2), (10), 92(13), 101.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e suppl.), ch. 10, art. 22.
Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, ch. S-9, art. 1, 8, 109(1), (3), 436, 466, 647, 648, 649.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, ch. R-2, art. 342(1).

Doctrine citée

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, «navigate», «navigation».
 Fernandes, Rui M. *Boating Law of Canada*. Toronto: Carswells, 1989.
 Gaskell, N. J. J., C. Debattista and R. J. Swatton, *Chorley & Giles' Shipping Law*. London: Pitman, 1987.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 La Forest, Gerard V. and Associates. *Water Law in Canada: the Atlantic Provinces*. Ottawa: Information Canada, 1973.
 Maxwell, Sir Peter Benson. *Maxwell on the Interpretation of Statutes*, 12th ed. By P. St. J. Langan. London: Sweet & Maxwell, 1969.
 Odgers, Sir Charles Edwin. *Odgers' Construction of Deeds and Statutes*, 5th ed. By Gerald Dworkin. London: Sweet & Maxwell, 1967.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 203, 51 D.L.R. (4th) 509, [1988] 5 W.W.R. 313, allowing an appeal from a judgment of MacKinnon J. sitting in chambers (1987), 19 B.C.L.R. (2d) 120, 45 D.L.R. (4th) 729. Appeal dismissed.

A. Ross and G. Nelson, for the appellant.

W. S. Bernardino, Q.C., and *B. McLeod*, for the respondents.

E. R. Sojonky, Q.C., and *Danielle Dion* for the intervener the Attorney General of Canada.

L. Price and R. Ratcliffe, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Jean Bouchard and Françoise Saint-Martin, for the intervener the Attorney General of Quebec.

E. R. A. Edwards, Q.C., and *F. A. V. Falzon*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—This appeal concerns the constitutionality of ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9 (now ss. 575 and 577, R.S.C., 1985, c. S-9), in their application to an action for damages brought by a person who suffers personal injury or loss of property as a result of the operation of a pleasure craft. Section 647 limits the liability of all ship owners to 3,100 gold francs per ton of the ship's tonnage for loss of life, personal injury and damage to property which occurs without his "actual fault or privity", and s. 649 extends this limitation of liability to, among others, "any person acting in the capacity of master or member of the crew of a ship and to any servant of the owner". The question before this Court is whether these limitation provisions, when invoked by the owner, master or crew member of a boat designed and used for pleasure rather than commercial shipping, are beyond the powers of Parliament as set out in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. The prior question, whether ss. 647 and 649 apply to pleasure craft as a matter of statutory interpretation, though raised in the courts below,

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 203, 51 D.L.R. (4th) 509, [1988] 5 W.W.R. 313, qui a accueilli un appel contre un jugement du juge MacKinnon en chambre (1987), 19 B.C.L.R. (2d) 120, 45 D.L.R. (4th) 729. Pourvoi rejeté.

A. Ross et G. Nelson, pour l'appelant.

W. S. Bernardino, c.r., et *B. McLeod*, pour les intimés.

E. R. Sojonky, c.r., et *Danielle Dion* pour l'intervenant le procureur général du Canada.

L. Price et R. Ratcliffe, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Jean Bouchard et Françoise Saint-Martin, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

E. R. A. Edwards, c.r., et *F. A. V. Falzon*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LA FOREST—Le présent pourvoi porte sur la constitutionnalité des art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, ch. S-9, (maintenant les art. 575 et 577, L.R.C. (1985), ch. S-9) dans leur application à une action en dommages-intérêts intentée par une personne ayant subi des blessures corporelles ou perdu des biens à la suite d'un accident de bateau de plaisance. L'article 647 limite la responsabilité de tout propriétaire de navire à 3 100 francs-or par tonneau de jauge du navire à l'égard des décès, blessures corporelles et avaries à des biens survenant «sans qu'il y ait faute ou complicité réelle» de sa part. L'article 649 étend cette limitation de responsabilité, notamment à «toute personne agissant en qualité de capitaine ou à tout membre de l'équipage d'un navire et à tout employé du propriétaire». La Cour doit trancher la question de savoir si ces dispositions portant limitation de la responsabilité excèdent les pouvoirs du Parlement énoncés à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* lorsqu'elles sont invoquées par le propriétaire, le capitaine ou un membre de l'équipage

was not argued in this Court. I would in passing note that if it had, I would have answered in the affirmative for the reasons given by McLachlin J.A., as she then was, in the Court of Appeal.

In the courts below, counsel for the appellant plaintiff argued that ss. 647 and 649 violated the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. More specifically, he maintained that ss. 647 and 649 restricted the rights guaranteed in ss. 7 and 15 of the *Charter* and that this restriction was not a reasonable limit which could, pursuant to s. 1 of the *Charter*, "be demonstrably justified in a free and democratic society". In the Court of Appeal of British Columbia, it was further argued that ss. 647 and 649 violated s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III. Both these arguments were also made before this Court, but were disposed of from the Bench, Dickson C.J. advising counsel for the respondents that the Court would only hear him on the division of powers questions. These reasons for judgment will be similarly circumscribed.

Facts

The facts of this appeal are straightforward. On March 27, 1983, the appellant Whitbread took a 32 foot pleasure craft called the *Calrossie*, owned by the respondents Greenwood and Horn and registered as a "ship" under the *Canada Shipping Act*, from its moorings at Coal Harbour, which is located in what is called Inner Vancouver Harbour. He set out for Wigwam Inn, located at the north end of Indian Arm, a body of water connected to Burrard Inlet and hence, just north of the City of Vancouver. On the way, Whitbread asked one of his passengers, the respondent Walley, to take over the helm. He then moved to a seat away from the controls and fell to sleep.

d'un navire destiné à servir et servant à la navigation de plaisance plutôt qu'à la navigation marchande. Bien qu'elle ait été soulevée devant les instances inférieures, la question préalable, savoir si les art. 647 et 649 s'appliquent, par interprétation des lois, aux bateaux de plaisance n'a pas été plaidée devant la Cour. En passant, je fais remarquer que, si tel avait été le cas, j'aurais répondu par l'affirmative pour les motifs énoncés par le juge McLachlin, maintenant juge de notre Cour, au nom de la Cour d'appel.

Devant les instances inférieures, l'avocat de l'appelant demandeur a soutenu que les art. 647 et 649 contreviennent à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Plus précisément, il a prétendu que les art. 647 et 649 limitent les droits garantis par les art. 7 et 15 de la *Charte* et que cette restriction ne constitue pas une limite raisonnable dont «la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société juste et démocratique» en application de l'article premier de la *Charte*. Devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, on a soutenu en outre que les art. 647 et 649 violent l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III. Ces deux arguments ont également été présentés devant notre Cour mais ils ont été réglés à l'audience. Le juge en chef Dickson a informé l'avocat des intimés que la Cour l'entendrait uniquement sur les questions concernant le partage des compétences. Les présents motifs se limitent également à ces questions.

Les faits

Les faits du présent pourvoi sont simples. Le 27 mars 1983, l'appelant Whitbread a démarré le *Calrossie*, un bateau de plaisance de 32 pieds appartenant aux intimés Greenwood et Horn et enregistré comme «navire» aux termes de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, qui mouillait dans le Coal Harbour situé dans ce qu'on appelle l'Inner Vancouver Harbour. Il s'est dirigé vers Wigwam Inn à l'extrémité nord du bras Indian, étendue d'eau reliée au bras Burrard et donc, juste au nord de la ville de Vancouver. En cours de route, Whitbread a demandé à l'un de ses passagers, l'intimé Walley, de tenir la barre. Il s'est ensuite assis à l'écart, et il s'est endormi.

While Walley was still at the controls, the *Calrossie* struck rocks close to the eastern shore of Indian Arm. Whitbread suffered spinal injuries that resulted in quadriplegia. He sued Walley and the other respondents in tort. In defence, Walley denied negligence, pleaded contributory negligence, and applied for a declaration that he was entitled to limit his liability under ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act* to approximately \$103,000 based on the statutory formula and the value of the gold franc at the time of the trial. This application came before MacKinnon J., sitting in chambers, who ruled (on November 12, 1987) that ss. 647 and 649 did not, as a matter of statutory interpretation, apply to persons engaged in the operation of pleasure crafts. In a decision issued on May 12, 1988, the Court of Appeal of British Columbia reversed this decision. It held that the *Calrossie* came within the definition of "ship" in s. 2 of the *Canada Shipping Act* and, further, that ss. 647 and 649 was legislation in respect of "navigation and shipping" and so within Parliament's jurisdiction under s. 91(10) of the *Constitution Act, 1867*. The appellant Whitbread was granted leave to appeal to this Court on February 2, 1989.

Judgments in the Courts Below

Supreme Court of British Columbia (1987), 19 B.C.L.R. (2d) 120

Two motions were brought before A. G. MacKinnon J. One was brought by the owners of the *Calrossie* for a declaration that the *Canada Shipping Act* and the regulations made thereunder were, "to the extent that they purport to limit the liability of the owners, valid and of full force and effect". The other was brought by the defendant Walley "for a declaration that his liability is limited by the provisions of the *Canada Shipping Act*". After setting out the relevant parts of ss. 647 and 649 of the Act and disposing of appellant Whitbread's argument that those sections violated ss. 7 and 15 of the *Charter*, MacKinnon J. considered whether they fell within the legislative

Alors que Walley dirigeait le *Calrossie*, le bateau a heurté un écueil près de la rive est du bras Indian. Whitbread a subi des blessures à la colonne vertébrale qui l'ont rendu quadriplégique. Il a intenté une poursuite en responsabilité délictuelle contre Walley et les autres intimés. En défense, Walley a nié qu'il y ait eu négligence, plaidé la négligence contributive et demandé un jugement qui déclarerait qu'il est fondé à limiter sa responsabilité en vertu des art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* à environ 103 000 \$ en se fondant sur la formule prévue dans la Loi et sur la valeur de franc-or au moment du procès. Cette demande a été entendue par le juge MacKinnon en chambre. Celui-ci a décidé (le 12 novembre 1987) que les art. 647 et 649 ne s'appliquaient pas, par interprétation des lois, aux personnes qui conduisent des bateaux de plaisance. Dans un jugement rendu le 12 mai 1988, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a infirmé cette décision. Elle a statué que le *Calrossie* était visé par la définition donnée au mot «navire» à l'art. 2 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et qu'en outre les art. 647 et 649 sont des dispositions législatives relatives à la «navigation et [aux] expéditions par eau» et que, par conséquent, elles relèvent de la compétence du Parlement en application du par. 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'appellant Whitbread a obtenu l'autorisation d'en appeler à notre Cour le 2 février 1989.

Les jugements des instances inférieures

La Cour suprême de la Colombie-Britannique (1987), 19 B.C.L.R. (2d) 120

Le juge A. G. MacKinnon a été saisi de deux requêtes. L'une a été présentée par les propriétaires du *Calrossie* en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que la *Loi sur la marine marchande du Canada* et ses règlements d'application sont [TRADUCTION] «valides et produisent leur plein effet dans la mesure où ils visent à limiter la responsabilité des propriétaires». L'autre requête a été présentée par le défendeur Walley et tendait à obtenir [TRADUCTION] «un jugement déclaratoire reconnaissant que sa responsabilité était limitée par les dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada*». Après avoir énoncé les dispositions pertinentes des art. 647 et

competence of Parliament. Parliament, he observed, clearly had the power, under s. 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, to enact legislation of the character of ss. 647 and 649. In doing so, he made it plain that he took it to be self-evident that these sections were legislation in respect of "navigation and shipping". However, he was equally certain that the claim of Whitbread was one that fell within "property and civil rights" and, hence, provincial jurisdiction under s. 92(13). It followed that the case was one in which there was an "apparent conflict of jurisdiction".

In resolving this conflict, MacKinnon J. largely accepted Whitbread's argument that ss. 647 and 649 were only within Parliament's power to regulate navigation and shipping in so far as they applied to commercial shipping. Relying on the statement made by Lambert J.A. in *Singbeil v. Hansen* (1985), 19 D.L.R. (4th) 48 (B.C.C.A.), at p. 60, to the effect that an understanding of the historical origins of the *Canada Shipping Act* "must illuminate any consideration of the constitutionality of its provisions", MacKinnon J. concluded, on the basis of quotations from the cases of *Vancouver v. Rhodes*, [1955] 1 D.L.R. 139 (S.C.B.C.), and *British Columbia Telephone Co. v. Marpole Towing Ltd.*, [1971] S.C.R. 321, that the purpose of the *Canada Shipping Act* in general, and ss. 647 and 649 in particular, was the encouragement of maritime shipping and commerce. While such a purpose might require a limitation on the potential liability of the owners and masters of commercial vessels, it did not require the conferral of such protection on the owners and masters of pleasure vessels. This meant (at p. 132) that "Parliament did not intend [that] ss. 647 and 649 would have application to owners and masters of pleasure vessels such as the *Calrossie*". MacKinnon J.'s confidence in this conclusion was not shaken by the fact that s. 2 of the Act defined ship as a "vessel used in navigation and not propelled by oars". Given the purpose of the

649 de la Loi et avoir rejeté l'argument de l'appelant Whitbread selon lequel ces dispositions contrevenaient aux art. 7 et 15 de la *Charte*, le juge MacKinnon s'est demandé si elles relevaient de la compétence législative du Parlement. Il a fait remarquer que le Parlement avait clairement le pouvoir, en vertu du par. 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, d'édicter des dispositions législatives de la nature des art. 647 et 649. De ce fait, il a nettement indiqué qu'il tenait pour évident que ces dispositions constituaient un texte législatif concernant la «navigation et les expéditions par eau». Cependant, il était aussi certain que la demande de Whitbread relevait de la «propriété et [d]es droits civils» et donc, qu'elle était du ressort de la province en vertu du par. 92(13). Il s'ensuivait qu'il y avait dans cette affaire [TRANSDUCTION] «conflit apparent de compétence».

Pour résoudre ce conflit, le juge MacKinnon a accepté en grande partie la prétention de Whitbread que les art. 647 et 649 ne relevaient du pouvoir du Parlement de réglementer la navigation et les expéditions par eau que dans la mesure où ils s'appliquaient à la marine marchande. Invoquant la déclaration du juge Lambert dans l'arrêt *Singbeil v. Hansen* (1985), 19 D.L.R. (4th) 48 (C.A.C.-B.), à la p. 60, selon laquelle la compréhension de l'historique de la *Loi sur la marine marchande du Canada* [TRANSDUCTION] «devait éclairer tout examen de la constitutionnalité de ses dispositions», le juge MacKinnon a conclu, en s'appuyant sur des passages tirés des décisions *Vancouver v. Rhodes*, [1955] 1 D.L.R. 139 (C.S.C.-B.) et *British Columbia Telephone Co. c. Marpole Towing Ltd.*, [1971] R.C.S. 321, que l'objet de la *Loi sur la marine marchande du Canada* en général, et des art. 647 et 649 en particulier, était la promotion de la marine marchande et du commerce maritime. Alors qu'il pouvait être nécessaire en vue d'atteindre cet objectif de limiter la responsabilité des propriétaires et capitaines des navires commerciaux, une telle protection ne s'imposait pas à l'égard des propriétaires et capitaines de bateaux de plaisance. Cela signifiait (à la p. 132) que [TRANSDUCTION] «le Parlement n'avait pas voulu que les art. 647 et 649 s'appliquent aux propriétaires et capitaines de bateaux de plaisance comme le *Calrossie*». Le fait

Act, it had to be assumed, when the Act was first enacted, that boats "not propelled by oars" meant vessels used as pleasure craft.

On the basis of the foregoing analysis, MacKinnon J. disposed of the applications before him by stating, at p. 132:

Following the approach of my brother Gibbs in *Rockcliffe v. A.G. Can.*, [1986] B.C.W.L.D. 2793, B.C.S.C., Victoria No. 853022, 3rd June 1986 (not yet reported), and Lambert J.A. in *Singbeil v. Hansen*, supra, there will be no declaration as to the invalidity of ss. 647 and 649. They are within the competence of Parliament. I am therefore disposed to "read down" the sections to exclude limitation of liability in respect of non-commercial ships used exclusively for pleasure and, in particular, the Calrossie.

Court of Appeal of British Columbia (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 203

The reasons for judgment of a unanimous Court of Appeal were written by McLachlin J.A. (Carrothers and Wallace J.J.A. concurring). She commenced her discussion with the question whether s. 647 applied, as a matter of construction, to "non-commercial vessels used purely for pleasure". She concluded that it did. Referring to the very broad definition given the word "ship" in s. 2 of the Act, she expressed the view, at p. 209, that "Parliament having clearly manifested its intention that the Act shall apply by an unambiguous definition, there is no room for reading down the statute based on speculation as to the purpose of the provision in question". Citing *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th ed. 1969), at pp. 28-29, and *Odgers' Construction of Deeds and Statutes* (5th ed. 1967), at p. 241, she observed, at p. 209, that the "intention or purpose of Parliament must derive from the words used in the statute" and that where "these are plain and unambiguous, the court may not circumvent the plain meaning by reference to supposed legislative intent". As further support for her view on the scope of s. 647 (and by extension s.

que l'art. 2 de la Loi définit les navires comme des «bâtiments de toute sorte employés à la navigation et non mus par des rames» n'a pas ébranlé l'opinion du juge MacKinnon. Compte tenu de l'objet de la Loi, il fallait présumer que lorsqu'elle a été édictée initialement, l'expression bateaux «non mus par des rames» visait les navires qui servaient à la navigation de plaisance.

S'appuyant sur l'analyse qui précède, le juge MacKinnon a statué sur les requêtes dont il était saisi en déclarant, à la p. 132:

[TRADUCTION] Selon l'approche adoptée par mon collègue le juge Gibbs dans la décision *Rockcliffe v. A.G. Can.*, [1986] B.C.W.L.D. 2793, C.S.C.-B., Victoria n° 853022, le 3 juin 1986 (pas encore publiée) et par le juge Lambert dans l'arrêt *Singbeil v. Hansen*, précité, je ne prononcerai pas de jugement déclaratoire au sujet de la validité des art. 647 et 649. Ils relèvent de la compétence du Parlement. Je suis donc disposé à interpréter ces dispositions de façon restrictive de manière à exclure la limitation de responsabilité relativement aux navires non commerciaux servant exclusivement à la navigation de plaisance et, en particulier, au Calrossie.

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 203

Les motifs du jugement unanime de la Cour d'appel ont été rendus par le juge McLachlin (les juges Carrothers et Wallace souscrivant à ses motifs). Elle a commencé son analyse en se demandant si l'art. 647 s'appliquait, par interprétation des lois, aux [TRADUCTION] «navires non commerciaux utilisés exclusivement pour la navigation de plaisance». Elle a conclu que tel était le cas. Se reportant à la définition très large donnée au mot «navire» à l'art. 2 de la Loi, elle a exprimé l'avis, à la p. 209, que [TRADUCTION] «le Parlement ayant clairement manifesté son intention en ce qui concerne l'application de la Loi en adoptant une définition non équivoque, il est impossible de l'interpréter restrictivement en se fondant sur des spéculations quant à l'objet des dispositions en question». Citant *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12^e éd. 1969), aux pp. 28 et 29, et *Odgers' Construction of Deeds and Statutes* (5^e éd. 1967), à la p. 241, elle a fait observer, à la p. 209, que [TRADUCTION] «l'intention ou l'objectif du Parlement doit être déduit des mots employés dans la loi» et que lorsque [TRADUCTION] «ceux-ci

649), McLachlin J.A. noted that pleasure yachts were expressly exempted from particular sections of the Act: ss. 8, 109(1) and (3), 436 and 466. She also cited a number of cases in which ss. 647 and 649, or their English counterparts, have been applied to pleasure vessels.

McLachlin J.A. then quickly disposed of the question whether, on the facts, the respondent Walley was entitled to rely on s. 649. She noted that s. 649 limits the liability of "any person acting in the capacity of master or member of the crew of a ship" and concluded that Walley was in fact acting in the capacity of master at the time of the accident in which the appellant Whitbread was injured.

McLachlin J.A. then turned, at p. 210, to the central question of whether Parliament had the power under s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, "to legislate with respect to limitation of liability for accidents involving pleasure craft". After noting the powers of the provinces in respect of property and civil rights (s. 92(13)) and of Parliament in respect of trade and commerce (s. 91(2)), she expressed the view that the focus of inquiry was the jurisdiction of Parliament, under s. 91(10), to legislate in respect of navigation and shipping. Citing *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.), she noted that if the impugned provisions were in "pith and substance" legislation in respect to navigation and shipping, it was irrelevant that they also affected property and civil rights. She then observed, on the basis of *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299 (P.C.), that s. 91(10) has been broadly interpreted. Applying the *Black's Law Dictionary* (5th ed. 1979) definition of "navigate" ("To journey by water; to go in a vessel; to sail or manage a vessel; to use the waters as a highway for commerce or communication; to ply"), and the same dictionary's definition of "navigation" ("The act

sont simples et clairs, la cour ne peut écarter le sens évident des termes en se reportant à la prétendue intention du législateur». Pour étayer encore son point de vue sur la portée de l'art. 647 (et par extension de l'art. 649), le juge McLachlin a souligné que les yachts de plaisance étaient expressément soustraits à l'application de certaines dispositions de la Loi: les art. 8, 436 et 466 ainsi que les par. 109(1) et (3). Elle a également cité un certain nombre de décisions dans lesquelles les art. 647 et 649, ou leur équivalent anglais, ont été appliqués à des bateaux de plaisance.

Le juge McLachlin a ensuite rapidement résolu la question de savoir si, d'après les faits, l'intimé Walley avait le droit d'invoquer l'art. 649. Elle a fait remarquer que l'art. 649 limite la responsabilité de [TRADUCTION] «toute personne agissant à titre de capitaine ou de membre de l'équipage d'un navire» et elle a conclu que Walley agissait, dans les faits, à titre de capitaine au moment de l'accident au cours duquel Whitbread a été blessé.

Le juge McLachlin a ensuite abordé, à la p. 210, la question principale qui consiste à se demander si le Parlement a le pouvoir en application de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [TRADUCTION] «de légiférer en vue de limiter la responsabilité pour des accidents impliquant des bateaux de plaisance». Après avoir noté les pouvoirs des provinces en ce qui concerne la propriété et les droits civils (par. 92(13)) et ceux conférés au Parlement à l'égard de la réglementation des échanges et du commerce (par. 91(2)), elle a exprimé l'avis que le point central de l'examen était la compétence attribuée au Parlement, en vertu du par. 91(10), de légiférer à l'égard de la navigation et des expéditions par eau. Citant l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.), elle a fait remarquer que si les dispositions contestées, de par leur «caractère véritable», concernaient la navigation et les expéditions par eau, il importait peu qu'elles intéressent aussi la propriété et les droits civils. Elle a ensuite fait observer, en se fondant sur l'arrêt *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, [1926] A.C. 299 (C.P.), que le par. 91(10) a été interprété de façon libérale. Reprenant la définition donnée par le *Black's Law Dic-*

or science or the business of traversing the sea or other navigable waters in ships or vessels”), McLachlin J.A. concluded, at p. 211, that the “use of the Calrossie in Indian Arm clearly constituted navigation”. Quoting from the case of *Nisshin Kisen Kaisha Ltd. v. Canadian National Railway Co.*, [1981] 1 F.C. 293 (T.D.), where Addy J. had held, at p. 303, that “sections 647 and 648 of the *Canada Shipping Act* deal squarely with acts, omissions, liabilities and procedures directly related to the subject-matter of navigation and shipping”, she further concluded that limitation of the liability of those who use or own vessels such as the *Calrossie* is a matter directly related to navigation.

Before turning to appellant Whitbread’s *Charter* arguments, McLachlin J.A. gave five reasons for rejecting the argument which had found favour with the trial judge, namely, that the words “navigation and shipping” should be read as applying only to commercial navigation and shipping. These reasons were: (1) acceptance of the argument required the reading of the word “commercial” into s. 91(10); (2) the argument ignored the broad ambit of the word “navigation” and focused exclusively on the word “shipping”; (3) it ran counter to the principle that the federal power under s. 91(10) must be broadly interpreted; (4) it ran counter to the numerous cases in which it has been held that the federal power in respect of navigation and shipping does in fact extend to pleasure craft; and (5) it would mean that the jurisdiction conferred by s. 91(10) was simply a part of that conferred by s. 91(2).

tionary (5^e éd. 1979) au mot «*navigate*» (naviguer) [TRADUCTION] («Se déplacer sur l’eau; monter à bord d’un navire; diriger ou conduire la marche d’un navire; utiliser les cours d’eau comme une voie pour le commerce ou la communication; voguer») et au mot «*navigation*» (navigation) [TRADUCTION] («L’art, la science ou le commerce relatifs à la traversée de la mer ou d’autres eaux navigables à bord de navires ou de bâtiments»), le juge McLachlin a conclu, à la p. 211, que [TRADUCTION] «l’utilisation du Calrossie dans le bras Indian constituait clairement de la navigation». Citant un passage de la décision *Nisshin Kisen Kaisha Ltd. c. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1981] 1 C.F. 293 (D.P.I.), dans laquelle le juge Addy a statué à la p. 303 que les «articles 647 et 648 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* parlent expressément d’actes, d’omissions, de responsabilités et de procédures directement reliés à «La navigation et les bâtiments ou navires», elle a conclu en outre que la limitation de la responsabilité de ceux qui utilisent des navires tel le *Calrossie* ou en sont propriétaires est une question directement liée à la navigation.

Avant d’aborder les moyens fondés sur la *Charte* présentés par l’appelant Whitbread, le juge McLachlin a donné cinq raisons pour rejeter l’argument que le juge de première instance a retenu, savoir que les mots «la navigation et les expéditions par eau» doivent être interprétés comme visant uniquement la navigation commerciale et la marine marchande. Ces raisons sont les suivantes: (1) l’acceptation de l’argument exige que l’on rajoute par interprétation le mot «commerciale» au par. 91(10); (2) l’argument passe sous silence la large portée du mot «navigation» pour se concentrer exclusivement sur les mots «expéditions par eau»; (3) l’argument va à l’encontre du principe selon lequel le pouvoir du gouvernement fédéral prévu au par. 91(10) doit recevoir une interprétation large; (4) l’argument est incompatible avec une jurisprudence abondante selon laquelle le pouvoir fédéral à l’égard de la navigation et des expéditions par eau s’étend bel et bien aux bateaux de plaisance; et (5) l’acceptation de l’argument signifierait que la compétence conférée par le par. 91(10) fait simplement partie de celle qui est prévue au par. 91(2).

Issues Before this Court

The argument before this Court was conducted on the basis of six constitutional questions, stated by Dickson C.J. on June 16, 1989. Five of these dealt with the appellant's challenge of ss. 647 and 649 on the grounds of ss. 7 and 15 of the *Charter* and s. 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. As explained earlier, the appellant's arguments were dismissed from the Bench. The only remaining question, then, is the jurisdictional one, which was stated by Dickson C.J. in the following terms:

With reference to s. 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, are ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9*, as amended, constitutionally valid and constitutionally applicable to this action?

By way of clarification, I would add that constitutional validity and constitutional applicability are not distinct questions. Sections 647 and 649 will be held to be constitutionally valid if they are in pith and substance legislation in relation to a matter that comes within the jurisdiction conferred by s. 91(10) or, alternatively (if it is in fact an alternative grounds of validity), if they are found to be "necessarily incidental", "ancillary" or "integral" to the legislative scheme (the *Canada Shipping Act*) that is admittedly within s. 91(10). The question whether ss. 647 and 649 are "constitutionally applicable to this action" only arises if it becomes apparent that they are within federal competence when applied to certain types of suits, such as those arising in the context of commercial shipping, but beyond federal competence if applied to suits arising, as here, from the operation of pleasure craft. The question will then be whether the impugned provisions should be "read down" in accordance with a presumption of constitutional validity.

Les questions en litige devant notre Cour

Les débats devant notre Cour étaient fondés sur six questions constitutionnelles formulées par le juge en chef Dickson le 16 juin 1989. Cinq d'entre elles concernent la contestation par l'appelant des art. 647 et 649 par le truchement des art. 7 et 15 de la *Charte* et de l'al. 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Comme je l'ai expliqué précédemment, les prétentions de l'appelant ont été rejetées oralement à l'audience. Il ne restait donc qu'une question à résoudre, celle de la compétence, que le juge en chef Dickson a formulée comme suit:

Relativement au par. 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, ch. S-9, modifiée, sont-ils, du point de vue constitutionnel, valides et applicables en l'espèce?

Par souci de précision, j'ajoute que la validité et l'applicabilité sur le plan constitutionnel ne sont pas des questions distinctes. Les articles 647 et 649 seront tenus pour valides du point de vue constitutionnel si, de par leur caractère véritable, ce sont des dispositions législatives liées à une matière relevant de la compétence conférée par le par. 91(10) ou bien (s'il s'agit en fait d'un autre motif de validité), s'ils sont jugés «nécessairement accessoires» ou «accessoires» à un régime législatif (la *Loi sur la marine marchande du Canada*) dont on reconnaît qu'elle relève du par. 91(10) ou comme faisant «partie intégrante» de ce régime. La question de savoir si les art. 647 et 649 sont «du point de vue constitutionnel, applicables en l'espèce» ne se pose que s'il devient évident qu'ils relèvent de la compétence fédérale lorsqu'ils sont appliqués à certains types d'actions, comme celles qui sont intentées en matière de marine marchande, mais qu'ils échappent à la compétence fédérale lorsqu'ils sont appliqués, comme en l'espèce, à des poursuites fondées sur la conduite d'un bateau de plaisance. La question consistera donc alors à se demander si les dispositions contestées devraient recevoir une interprétation atténuée conformément à la présomption de validité constitutionnelle.

The Constitutionality of ss. 647 and 649 of the
Canada Shipping Act

The first question to arise is that of the “pith and substance” of ss. 647 and 649. If sections 647 and 649 are found to be legislation that is in pith and substance in relation to matters within Parliament’s exclusive jurisdiction over navigation and shipping, the inquiry is at an end, for it would then be immaterial that they also affect matters of property and civil rights; see *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, *supra*, at pp. 326-27; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] S.C.R. 663, at p. 671; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 667.

The phrase “pith and substance” appears to have been first used by Lord Watson in the case of *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580, at p. 587, (see *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada (Alberta Bill of Rights Reference)*, [1947] A.C. 503, at p. 518, *per* Viscount Simon), although the earlier case of *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575, is sometimes cited as exemplary of the idea that it embodies: see Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), at p. 328. There is, of course, no magic in the phrase. It simply signifies what has long been recognized as the first step in division of powers analysis, that the “matter” of the impugned law must be identified. In this respect, the idea conveyed by the phrase “pith and substance” can be expressed in many different ways. It can be described as the “constitutional value represented by the challenged legislation”, as “an abstract of the statute’s content”, and as “the true meaning of the challenged legislation” or the “leading feature” or “true nature and character” of the impugned law; see Hogg, *op. cit.*, at p. 313. Whatever the phrase used, the idea remains the same: division of powers analysis commences with an identification of “the dominant or most important characteristic of the challenged law”. See Hogg, at p. 313.

La constitutionnalité des art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*

La première question soulevée est celle du «caractère véritable» des art. 647 et 649. Si l’on conclut que, de par leur caractère véritable, ces dispositions législatives sont liées à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement à l’égard de la navigation et des expéditions par eau, la question est épuisée car il serait alors indifférent qu’elles touchent également des matières liées à la propriété et aux droits civils; voir les arrêts *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, précité, aux pp. 326 et 327; *Munro v. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663, à la p. 671; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la p. 667.

Il semble que l’expression «caractère véritable» (*pith and substance*) ait été employée pour la première fois par lord Watson dans l’arrêt *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580, à la p. 587 (voir *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada (Alberta Bill of Rights Reference)*, [1947] A.C. 503, à la p. 518, les motifs du vicomte Simon), bien que l’arrêt *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575, rendu antérieurement, soit parfois cité pour illustrer l’idée qu’elle exprime; voir Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2^e éd. 1985), à la p. 328. Bien entendu, cette expression n’est pas une formule magique. Elle signifie simplement qu’il est reconnu depuis longtemps que la première étape de l’analyse du partage des compétences consiste à identifier la «matière» de la loi contestée. À cet égard, l’idée transmise par l’expression «caractère véritable» peut être exprimée de beaucoup de façons. On peut dire qu’il s’agit de la [TRADUCTION] «valeur constitutionnelle que présente la loi contestée», d’un «résumé du contenu de la loi», du «sens véritable de la loi contestée» ou de l’«idée maîtresse» ou «caractère véritable» de la loi contestée; voir Hogg, *op. cit.*, à la p. 313. Quelle que soit l’expression employée, l’idée est la même: l’analyse portant sur le partage des compétences commence avec la détermination de la [TRADUCTION] «caractéristique principale ou la plus importante de la loi contestée»; voir Hogg, à la p. 313.