

**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*

b

RÉPERTORIÉ: R. c. CROWN ZELLERBACH CANADA LTD.

N° 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.

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

d

*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».*

e

f

g

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

h

i

j

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 outrepassé 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.

*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 polluantes 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* outrepassa 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 enchâssés 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

<sup>b</sup> 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. [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; *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.

## c 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 intervener the Attorney General of Quebec.

*E. Robert A. Edwards, Q.C.*, for the intervener 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.

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

<sup>b</sup> *Duncan W. Shaw, c.r.*, et *Brian D. Gilfillan*, pour l'intimée.

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

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

<sup>d</sup> Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges McIntyre, Wilson et Le Dain rendu par

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.

<sup>e</sup> <sup>f</sup> <sup>g</sup> <sup>h</sup> <sup>i</sup> <sup>j</sup> Le présent pourvoi est formé, avec l'autorisation de cette Cour, contre l'arrêt 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, [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 inculquant 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* outrepassa 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;

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

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

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.

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:

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.

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

1. L'arsenic et ses composés.
2. 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 béryllium et ses composés.
10. Le chrome et ses composés.
11. Le nickel et ses composés.
12. Le vanadium et ses composés.
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.

### 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—

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 immergées, ou qui sont de nature à diminuer sensiblement les agréments.

### 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) Persistence: 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, discoloration 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 subséquentement 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*