

Canadian Pacific Limited Appellant

v.

Her Majesty The Queen in Right of Ontario Respondent

and

The Attorney General of Quebec, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Saskatchewan and Canadian Environmental Law Association Interveners

INDEXED AS: ONTARIO v. CANADIAN PACIFIC LTD.

File No.: 23721.

1995: January 24; 1995: July 20.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Fundamental justice — Vagueness — Use of reasonable hypotheticals — Overbreadth — Environmental protection law drafted in very broad terms — Whether or not law capable of interpretation so as to allow for legal debate — Environmental Protection Act, R.S.O. 1980, c. 141, ss. 1(1)(c), (k), 13(1)(a) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.

During controlled burns along the appellant's railway right-of-way, dense smoke escaped onto adjacent properties. This led to complaints about injuries to health and property, and the appellant was charged under s. 13(1)(a) of Ontario's *Environmental Protection Act* (EPA). This provision constitutes a broad and general prohibition of the pollution "of the natural environment for any use that can be made of it". CP's acquittal in the Provincial Offences Court of Ontario was overturned on appeal to the Ontario Court of Justice, Provincial Division and a further appeal to the Court of Appeal was dismissed. The constitutional issues that were raised in that court were appealed here. The first, that the Ontario EPA was not constitutionally applicable to CP, a federal undertaking, was dismissed here as *Canadian*

Canadien Pacifique Limitée Appelante

c.

Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario Intimée

et

Le procureur général du Québec, Le procureur général du Manitoba, Le procureur général de la Saskatchewan et L'Association canadienne du droit de l'environnement Intervenants

RÉPERTORIÉ: ONTARIO c. CANADIEN PACIFIQUE LTÉE

N° du greffe: 23721.

1995: 24 janvier; 1995: 20 juillet.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit constitutionnel — Justice fondamentale — Imprécision — Utilisation d'hypothèses raisonnables — Portée excessive — Loi sur la protection de l'environnement rédigée en termes très généraux — La loi peut-elle être interprétée de manière à donner lieu à un débat judiciaire? — Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1980, ch. 141, art. 1(1)(c), k), 13(1)(a) — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.

Le brûlage contrôlé effectué par l'appelante sur son emprise ferroviaire a rejeté une fumée épaisse sur les propriétés adjacentes. Des citoyens ont porté plainte en invoquant qu'ils avaient subi des conséquences préjudiciables pour leur santé et leurs biens, et des accusations ont été portées contre l'appelante en vertu de l'al. 13(1)(a) de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario (LPE). Cette disposition constitue une interdiction générale de pollution «de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait». L'acquiescement de CP par la Cour des infractions provinciales de l'Ontario a été infirmé lors de l'appel interjeté devant la Division provinciale de la Cour de justice de l'Ontario, et un autre appel interjeté devant la Cour d'appel a été rejeté. Les questions constitutionnelles qui

Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours, [1899] A.C. 367, was determinative of the issue. The second, that s. 13(1)(a), and in particular the words "for any use that can be made of [the natural environment]", was unconstitutionally vague, overbroad, and therefore in violation of s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, remained.

Held: The appeal should be dismissed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.: Section 13 (1)(a) EPA was neither unconstitutionally vague nor overbroad, and clearly covered the pollution activity at issue.

A law will be found unconstitutionally vague if it is so lacking in precision as not to give sufficient guidance for legal debate. Legislative precision is required because of (1) the need to provide fair notice to citizens of prohibited conduct and, (2) the need to proscribe enforcement discretion. Vagueness must be considered within the larger context and not *in abstracto*. A court can only determine whether an impugned provision affords sufficient guidance for legal debate after its interpretative role has been exhausted.

Using broad and general terms in legislation may well be justified. Section 7 of the *Charter* does not preclude the legislature from relying on the judiciary to determine whether those terms apply in particular fact situations. The standard of legal precision required by s. 7 will vary depending on the nature and subject matter of a particular legislative provision. A deferential approach should be taken in relation to legislation with legitimate social policy objectives.

The purpose of the EPA is to provide for the protection and conservation of the natural environment. Environmental protection has an obvious social importance and yet the nature of the environment does not lend itself to precise codification. In the context of environmental protection legislation, a generally framed pollution prohibition may be desirable from a public policy perspective. The generality of s. 13(1)(a) ensures flexi-

avaient été soulevées devant cette cour font l'objet du présent pourvoi. La première question, savoir qu'à titre d'établissement fédéral, CP ne pouvait, en vertu de la constitution, être assujettie à l'application de la LPE, a été rejetée parce que l'arrêt *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, a réglé cette question. Il restait à statuer sur la seconde question, savoir que l'al. 13(1)a) et, en particulier, les termes «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]» sont d'une imprécision inconstitutionnelle et d'une portée excessive et, par conséquent, violent l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci et Major: L'alinéa 13(1)a) LPE n'est pas d'une imprécision inconstitutionnelle ni d'une portée excessive, et il vise manifestement l'activité polluante en cause.

Une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Cette précision législative est requise en raison (1) de la nécessité de donner aux citoyens un avertissement raisonnable au sujet d'une conduite interdite et (2) de la nécessité d'interdire que la loi soit appliquée de façon discrétionnaire. La question de l'imprécision doit être appréciée dans un contexte interprétatif plus large et non dans l'abstrait. C'est uniquement après s'être acquitté intégralement de son rôle d'interprétation qu'un tribunal est en mesure de déterminer si la disposition attaquée fournit un guide suffisant pour un débat judiciaire.

Le recours à des dispositions législatives générales peut fort bien se justifier. L'article 7 de la *Charte* n'empêche pas le législateur de se fonder sur le pouvoir judiciaire pour déterminer si ces dispositions sont applicables à des situations factuelles particulières. La norme de précision législative exigée par l'art. 7 varie selon la nature et le contenu de chaque disposition législative particulière. Il faudrait faire preuve de retenue à l'égard des dispositions législatives qui cherchent à atteindre des objectifs de politique sociale légitimes.

La LPE a pour objet d'assurer la protection et la conservation de l'environnement naturel. L'importance de la protection de l'environnement pour la société est évidente mais, de par sa nature, l'environnement ne se prête pas à une codification précise. Dans le contexte des lois sur la protection de l'environnement, il est préférable d'un point de vue de politique d'intérêt public de formuler les dispositions prohibant la pollution en

bility in the law, so that the EPA may respond to a wide range of environmentally harmful scenarios which could not have been foreseen at the time of its enactment.

The fair notice element of vagueness analysis has procedural and substantive aspects. Procedural notice, which involves the mere fact of bringing the text of a law to the attention of citizens who are presumed to know the law is not a central concern of vagueness analysis. Instead, the focus of the analysis is the substantive aspect — an understanding that some conduct comes under the law. Whether citizens appreciate that the particular conduct is subject to legislative sanction is inextricably linked to societal values.

The purpose and subject matter of s. 13(1)(a) EPA, the societal values underlying it, and its nature as a regulatory offence, all have some bearing on the analysis of the s. 7 vagueness claim. Because environmental protection is an important societal value, legislators must have considerable room to manoeuvre in regulating pollution. Section 7 must not be employed to hinder flexible and ambitious legislative approaches to environmental protection.

To secure a conviction under s. 13(1)(a) EPA, the Crown must prove: (1) that the accused has emitted a contaminant; (2) that the contaminant was emitted into the natural environment; and (3) that the contaminant caused or was likely to cause the impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it. The statutory definitions of “contaminant” and “natural environment” provide the basis for legal debate as to what constitutes a “contaminant” and the “natural environment”. The term “impairment” has been the subject of legal debate in other contexts and provides the basis for legal debate. Judicial interpretation of what constitutes a “use” of the natural environment is easily accomplished through various interpretive techniques. The word must be considered in its context, should be interpreted in a manner which avoids *de minimis* applications and absurd results, and may be considered in contexts other than environmental law. These principles demonstrate that s. 13(1)(a) does not attach penal consequences to trivial or minimal impairments of the natural environment, nor to the impairment of a use of the natural environment which is merely con-

termes généraux. La généralité de l'al. 13(1)a assure la souplesse de la loi, de sorte que la LPE puisse répondre à une vaste gamme d'hypothèses d'atteintes à l'environnement qui ne pouvaient être envisagées au moment de son adoption.

Dans l'analyse relative à l'imprécision, l'exigence d'un avertissement raisonnable comporte deux volets, l'un touchant la forme et l'autre, le fond. L'aspect de l'avertissement qui touche la forme, et qui se limite au seul fait d'attirer l'attention des citoyens sur le texte de la loi, dont la connaissance est présumée, n'est pas une question centrale dans une analyse relative à l'imprécision. L'analyse doit plutôt se concentrer sur le fond de l'avertissement raisonnable — la conscience qu'une conduite est répréhensible en droit. Le fait que les citoyens soient conscients ou non qu'une conduite particulière entraîne sanction de la loi est inextricablement lié aux valeurs de la société.

L'objectif et le contenu de l'al. 13(1)a LPE, les valeurs sociétales qui le sous-tendent, de même que la nature réglementaire de l'infraction qu'il prévoit ont tous une incidence sur l'analyse de l'imprécision alléguée au regard de l'art. 7. La protection de l'environnement étant une valeur sociétale importante, les législateurs doivent disposer d'une grande marge de manoeuvre en matière de réglementation de la pollution. L'article 7 ne doit pas nuire aux démarches législatives souples et d'envergure en matière de protection de l'environnement.

Pour obtenir une déclaration de culpabilité sous le régime de l'al. 13(1)a LPE, le ministère public doit prouver: (1) que l'accusé a rejeté un contaminant; (2) que le contaminant a été rejeté dans l'environnement naturel, et (3) que le rejet du contaminant a causé ou risquait de causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait. Les définitions législatives fournissent matière à débat judiciaire sur ce qui constitue un «contaminant» et l'«environnement naturel». Le terme «dégradation» («*impairment*») a été l'objet de débats judiciaires dans d'autres contextes et il fournit le fondement d'un tel débat. L'interprétation judiciaire de ce qui constitue un «usage» de l'environnement naturel est facile à faire grâce à diverses techniques d'interprétation. Ce terme doit être examiné dans son contexte, il doit être interprété d'une manière qui empêche des applications *de minimis* et des absurdités, et il peut être examiné dans d'autres contextes que celui du droit de l'environnement. Ces principes établissent que l'al. 13(1)a ne rattache pas de sanctions pénales aux dégradations négligeables ou minimales de l'environnement naturel, ni à la

ceivable or imaginable. A degree of significance, consistent with the objective of environmental protection, must be found in relation to both the impairment, and the use which is impaired.

After taking these interpretive principles and aids into account, the scope of s. 13(1)(a) is reasonably delineated, and legal debate can occur as to its application to a specific fact situation. This is all that s. 7 of the *Charter* requires.

Although its conduct fell within the “core” of polluting activity prohibited by s. 13(1)(a), CP is challenging the provision by relying on hypothetical fact situations which fall at the “periphery”. Peripheral vagueness arises where a statute applies without question to a core of conduct but applies with uncertainty to other activities. Peripheral vagueness is the basis for the argument that the expression “for any use that can be made of [the natural environment]” is vague because it is not qualified as to time, degree, space or user, and thus fails to delineate clearly an “area of risk” for citizens.

Reasonable hypotheticals, however, have no place in the vagueness analysis under s. 7. There is no need to consider hypothetical fact situations, since it is clear after an analysis of the provision and its context that the law either provides or does not provide the basis for legal debate, thereby either satisfying or infringing the requirements of s. 7 of the *Charter*.

Unlike the analysis for overbreadth, where reasonable hypotheticals may be advanced, proportionality plays no role in vagueness analysis. When considering a vagueness claim, a court is required to perform its interpretive function in order to determine if an impugned provision provides the basis for legal debate. The comparative nature of proportionality is, therefore, not an element of vagueness analysis.

Section 13(1)(a) is not overbroad. Environmental protection is a legitimate concern of government and a very broad subject matter which does not lend itself to precise codification. The legislature, when pursuing the objective of environmental protection, is justified in choosing equally broad legislative language in order to provide for a necessary degree of flexibility. Section

dégradation d'un usage de l'environnement naturel qui n'est que concevable ou imaginable. Tant la dégradation que l'usage qui est affecté doivent avoir une certaine importance, compatible avec l'objectif de la protection de l'environnement.

Une fois que l'on a tenu compte de ces principes et moyens d'interprétation, la portée de l'al. 13(1)a) est raisonnablement délimitée et il peut y avoir un débat judiciaire sur son application à une situation factuelle particulière. C'est là tout ce qu'exige l'art. 7 de la *Charte*.

Bien que sa conduite fasse partie du «noyau» de l'activité polluante interdite par l'al. 13(1)a), CP conteste cette disposition en se fondant sur des situations de fait hypothétiques qui se trouvent en «périphérie». L'imprécision périphérique se produit lorsqu'une loi s'applique incontestablement au noyau d'une conduite, mais aussi, de façon incertaine, à d'autres activités. L'imprécision périphérique est le fondement de l'argument suivant lequel l'expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]» est imprécise parce qu'elle n'est pas définie pour ce qui est du temps, du degré, de l'espace ou de l'utilisateur et que, partant, elle ne délimite pas clairement une «sphère de risque» pour les citoyens.

Les hypothèses raisonnables n'ont toutefois pas leur place dans une analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7. Il n'est pas nécessaire d'examiner des situations factuelles hypothétiques puisqu'il appert clairement, après une analyse de la disposition et de son contexte, que la loi fournit ou non un fondement pour un débat judiciaire et, par conséquent, satisfait ou contrevient aux exigences de l'art. 7 de la *Charte*.

Contrairement à l'analyse de la portée excessive où il est possible d'avancer des hypothèses raisonnables, le facteur de la proportionnalité n'a aucun rôle à jouer dans l'analyse de l'imprécision. Le tribunal qui examine une prétention d'imprécision doit s'acquitter de sa fonction d'interprétation afin de déterminer si la disposition attaquée fournit un fondement pour un débat judiciaire. La nature comparative du facteur de proportionnalité ne constitue donc pas un élément de l'analyse de l'imprécision.

L'alinéa 13(1)a) n'a pas une portée excessive. La protection de l'environnement constitue une préoccupation légitime du gouvernement et il s'agit d'un sujet très vaste qui ne se prête pas aisément à une codification précise. Lorsque le législateur poursuit l'objectif de la protection de l'environnement, il a le droit de choisir un langage législatif tout aussi général afin de permettre un

13(1)(a), while it captures a broad range of polluting conduct, does not apply to pollution with only a trivial or minimal impact on a use of the natural environment. Moreover, the "use" condition limits the application of s. 13(1)(a) by requiring the Crown to establish not only that a polluting substance has been released, but also that an actual or likely use of the environment, which itself has some significance, has been impaired by the release. Speculative or purely imaginary uses of the environment are not captured by the provision. These limits on the application of s. 13(1)(a) prevent it from being deployed in situations where the objective of environmental protection is not implicated.

It was not necessary to decide whether the independent principle of overbreadth, as outlined in *R. v. Heywood*, is available to the appellant in the circumstances of this case. Section 13(1)(a) is simply not overbroad.

Per Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ.: Section 13(1)(a) of the Ontario EPA meets the test for vagueness under s. 7 in that it provides sufficient guidance for legal debate. The claim that the section is unconstitutionally overbroad also fails.

The availability of a defence can be relevant to s. 7 vagueness analysis if the fact that the defence exists sheds light on the meaning to be ascribed to an otherwise vague provision. The availability of the defence of due diligence, however, has no bearing on the question of whether s. 13(1)(a) EPA is unconstitutionally vague. This defence does not protect an accused from the consequences of his or her erroneous interpretation of a vague statutory provision and does nothing to impose standards on how such a provision is applied. Its availability is thus of no relevance to the s. 7 vagueness analysis.

Arguments based on hypothetical examples generally have little or no bearing on the s. 7 vagueness analysis since the task of a court conducting the analysis is to determine whether the law at issue provides "sufficient guidance for legal debate", as distinct from actually interpreting it. This conclusion, however, is not based on any doctrine of standing similar to that found in U.S. case law (such as *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982)). As this Court has

degré de souplesse nécessaire. Bien qu'il englobe une vaste gamme de conduites polluantes, l'al. 13(1)(a) n'inclut pas la pollution qui n'a qu'une incidence négligeable ou minime sur l'usage de l'environnement naturel. Par ailleurs, l'exigence d'un «usage» limite l'application de l'al. 13(1)(a) en imposant au ministère public qu'il établisse non seulement qu'une substance polluante a été rejetée, mais aussi qu'un usage réel ou vraisemblable de l'environnement, ce qui en soi a une certaine importance, a été détérioré par le rejet. La disposition n'englobe pas les usages hypothétiques ou purement imaginaires de l'environnement. Ces restrictions empêchent le recours à l'al. 13(1)(a) dans des situations où l'objectif de la protection de l'environnement n'est pas en jeu.

Il n'est pas nécessaire de déterminer si l'appelante peut, dans les circonstances de l'espèce, invoquer le critère autonome de portée excessive, esquissé dans l'arrêt *R. c. Heywood*. L'alinéa 13(1)(a) n'a tout simplement aucune portée excessive.

Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory: L'alinéa 13(1)(a) LPE satisfait au critère relatif à l'imprécision au regard de l'art. 7 en ce qu'il constitue un guide suffisant pour permettre un débat judiciaire. La prétention suivant laquelle cet article est inconstitutionnel pour cause de portée excessive ne peut non plus être retenue.

La possibilité d'invoquer un moyen de défense peut être pertinente dans le cas d'une analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7 si l'existence de ce moyen de défense éclaire le sens à donner à une disposition par ailleurs imprécise. Toutefois, l'existence de la défense de diligence raisonnable n'a aucun rapport avec la question de savoir si l'al. 13(1)(a) LPE est d'une imprécision inconstitutionnelle. Ce moyen de défense ne protège pas la personne accusée contre l'interprétation erronée qu'elle peut faire d'un libellé législatif imprécis et n'a pas pour effet d'imposer des normes quant à la façon d'appliquer cette disposition. Par conséquent, l'existence de ce moyen de défense n'est pas pertinent pour l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7.

Les arguments fondés sur des situations factuelles hypothétiques ont généralement peu de rapport, sinon aucun, avec l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7 étant donné que la tâche du tribunal appelé à procéder à cette analyse consiste à déterminer si la loi en cause fournit «un guide suffisant pour un débat judiciaire» plutôt que de procéder effectivement à son interprétation. Toutefois, cette conclusion n'est pas fondée sur quelque théorie de la qualité pour agir apparentée aux

held on many occasions, a person charged with an offence in Canada need not show that the law at issue directly infringes his or her constitutional rights in order to have standing to raise a constitutional challenge. However, the fact that an accused's conduct clearly falls within the ambit of the impugned provision may still be relevant to the s. 7 vagueness analysis since the fact that an identifiable "core" of prohibited activity can be identified will often be a strong indicator that the terms of the law provide sufficient guidance for legal debate. It should also be noted that s. 7 vagueness claims will often be raised in conjunction with other arguments that do call for a consideration of hypothetical examples.

As this Court held in *R. v. Heywood*, s. 7 overbreadth analysis requires a comparison of the state's objectives underlying a statutory provision with the means it has chosen to achieve these objectives. In order to make such a comparison, it is necessary to interpret the statutory provision in question so as to determine what the means at issue are. The key to the interpretation of s. 13(1)(a) EPA is the expression "impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it". Interpreting this expression requires that meaning be ascribed to two distinct phrases: the phrases "impairment of the quality" and "for any use that can be made [of the natural environment]".

Ordinarily, it can be presumed that a statute's literal meaning, as construed in the context of the statute as a whole, best reflects the intention of the legislature. In some cases, however, this presumption can be countered by the competing presumption that the legislature does not intend to violate the constitution. If the words in a statutory provision reasonably bear an interpretation other than a literal reading, the presumption of constitutionality can sometimes justify rejecting the literal interpretation in favour of the non-literal reading, when the former interpretation would render the legislation unconstitutional and the latter would not. If, however, the terms of the legislation are so unequivocal that no real alternative interpretation exists, respect for legislative intent requires that the court adopt the plain meaning, even if the legislation must then be struck down as unconstitutional.

principes retenus dans des affaires américaines (comme *Hoffman Estates c. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982)). Comme l'a statué notre Cour à de nombreuses reprises, la personne accusée d'une infraction au Canada n'est pas tenue de démontrer que la loi en cause viole directement ses droits constitutionnels pour qu'on lui reconnaisse la qualité pour soulever une contestation constitutionnelle. Toutefois, le fait que la conduite de l'accusé relève clairement de la disposition attaquée peut être pertinent pour l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7 étant donné que le fait que l'on puisse déterminer un «noyau» identifiable d'activité prohibée sera souvent un bon indice pour conclure que la loi constitue un guide suffisant pour un débat judiciaire. Il faut également noter qu'il arrive souvent que les prétentions d'imprécision au regard de l'art. 7 soient associées à d'autres arguments qui eux exigent un examen de situations hypothétiques.

Comme notre Cour l'a statué dans l'arrêt *R. c. Heywood*, pour procéder à l'analyse de la portée excessive au regard de l'art. 7, il faut comparer les objectifs qui sous-tendent une disposition législative et les moyens choisis par l'État pour les atteindre. Pour effectuer une telle comparaison, il est nécessaire d'interpréter la disposition législative en cause pour déterminer la nature des moyens. La clé de l'interprétation de l'al. 13(1)a) LPE est l'expression «dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait». L'interprétation de cette expression nécessite l'attribution d'un sens à deux propositions distinctes: «dégradation de la qualité» et «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]».

Normalement, on peut présumer que le sens littéral d'une loi interprétée dans son contexte global reflète le mieux l'intention du législateur. Dans certains cas, toutefois, cette présomption peut être réfutée par l'autre présomption selon laquelle le législateur ne souhaite pas violer la constitution. Si les mots figurant dans une disposition législative peuvent raisonnablement recevoir une interprétation différente du sens littéral, la présomption de constitutionnalité permet parfois de rejeter l'interprétation littérale en faveur de celle qui ne l'est pas, lorsque la première interprétation, mais non la dernière, aurait pour effet de rendre la loi inconstitutionnelle. Toutefois, si les termes de la loi sont à ce point non équivoques qu'il n'existe aucune autre interprétation possible, c'est le sens ordinaire que le tribunal doit adopter par respect pour l'intention du législateur, même si la loi doit être annulée parce qu'elle est inconstitutionnelle.

The expression “for any use that can be made of [the natural environment]” has an identifiable literal or “plain” meaning when viewed in the context of the EPA as a whole, particularly the other paragraphs of s. 13(1). When the terms of the other paragraphs are taken into account, it can be concluded that the literal meaning of the expression “for any use that can be made of [the natural environment]” is “any use that can conceivably be made of the natural environment by any person or other living creature”. In ordinary circumstances, once the “plain meaning” of the words in a statute have been identified there is no need for further interpretation. Different considerations can apply, however, in cases where a statute would be unconstitutional if interpreted literally. This is one of those exceptional cases, in that a literal interpretation of s. 13(1)(a) would fail to meet the test for overbreadth established in *Heywood*.

The state objective underlying s. 13(1)(a) EPA is, as s. 2 of the Act declares, “the protection and conservation of the natural environment”. This legislative purpose, while broad, is not without limits. In particular, the legislative interest in safeguarding the environment for “uses” requires only that it be preserved for those “uses” that are normal and typical, or that are likely to become normal or typical in the future. Interpreted literally, s. 13(1)(a) would capture a wide range of activities that fall outside the scope of the legislative purpose underlying it, and would fail to meet s. 7 overbreadth scrutiny. There is, however, an alternative interpretation of s. 13(1)(a) that renders it constitutional. Section 13(1)(a) can be read as expressing the general intention of s. 13(1) as a whole, and paras. 13(1)(b) through (h) can be treated as setting out specific examples of “impairment[s] of the quality of the natural environment for any use that can be made of it”. When viewed in this way, the restrictions place on the word “use” in paras. (b) through (h) can be seen as imported into (a) through a variant of the *ejusdem generis* principle. Interpreted in this manner, s. 13(1)(a) is no longer unconstitutionally overbroad, since the types of harms captured by paras. (b) through (h) fall squarely within the legislative intent underlying the section. In light of the presumption that the legislature intended to act in accordance with the constitution, it is appropriate to adopt this interpretation of s. 13(1)(a). Thus, the subsection should be understood as covering the situations captured by paras.

L’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]» a un sens littéral ou «ordinaire» identifiable lorsqu’elle est considérée dans le contexte global de la LPE, particulièrement dans celui des autres alinéas du par. 13(1). Lorsque l’on tient compte des termes utilisés dans les autres alinéas, on peut conclure que le sens littéral de l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]» est «tout usage concevable qui peut être fait de l’environnement naturel par toute personne ou autre créature vivante». Dans des circonstances normales, dès que le «sens ordinaire» des mots employés dans une loi a été circonscrit, point n’est besoin de pousser plus loin l’exercice d’interprétation. Toutefois, diverses considérations peuvent s’appliquer dans des affaires où l’interprétation littérale d’une loi rendrait celle-ci inconstitutionnelle. La présente espèce appartient à ces affaires exceptionnelles en ce sens que s’il devait recevoir une interprétation littérale, l’al. 13(1)(a) ne satisferait pas au critère relatif à la portée excessive établi dans l’arrêt *Heywood*.

L’objectif de l’État qui sous-tend l’al. 13(1)(a) LPE est, selon le libellé de l’art. 2 de la Loi, «la protection et la conservation de l’environnement naturel». Bien que la portée des intentions du législateur soit générale, elle n’est pas illimitée. En particulier, l’intérêt du législateur dans la protection de l’environnement pour certains «usages» exige seulement qu’il soit préservé pour les «usages» qui sont normaux et typiques, ou qui sont susceptibles de le devenir un jour. Interprété littéralement, l’al. 13(1)(a) engloberait une vaste gamme d’activités qui débordent la portée de son objectif législatif sous-jacent, et ne satisferait pas à l’examen de la portée excessive au regard de l’art. 7. L’alinéa 13(1)(a) peut toutefois recevoir une autre interprétation qui le rend constitutionnel. Il est possible d’interpréter l’al. 13(1)(a) comme l’expression de l’objet général du paragraphe dans son ensemble et de voir en chacun des al. 13(1)(b) à (h) l’énonciation d’exemples spécifiques de «dégradation de la qualité de l’environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait». Vues de cette façon, les restrictions apportées au mot «usage» aux al. (b) à (h) peuvent être perçues comme incluses dans l’al. (a) par une variante de la règle *ejusdem generis*. Interprété de cette manière, l’al. 13(1)(a) cesse d’être inconstitutionnel en raison d’une portée excessive, puisque les types de maux englobés par les al. (b) à (h) sont clairement visés par l’intention législative sous-jacente à la disposition. Compte tenu de la présomption selon laquelle le législateur a voulu agir dans le respect de la constitution, il y a lieu d’interpréter l’al. 13(1)(a) de cette façon. Par conséquent, l’alinéa devrait être compris comme incluant les

13(1)(b) through (h), and any analogous situations that might arise.

The term "impairment" supports two alternative interpretations: it can be seen as covering even slight departures from the norm or, alternatively, as requiring a more marked departure. When interpreting a term that on its face bears two equally plausible meanings, it is appropriate to consider the consequences that would result from applying either interpretation to the statutory provision at issue, and to ask whether these consequences can plausibly be seen as having been intended by the legislature. If the term "impairment" in s. 13(1)(a) were interpreted as capturing all slight departures from the norm, virtually everyone in Ontario would regularly be in contravention of the section, and thus subject to fines or imprisonment. While the legislature has a legitimate interest in controlling pollution that results from multiple sources, each one insignificant in itself (such as air pollution resulting from automobile emissions) the legislature clearly did not consider the threat of imprisonment to be an appropriate means of addressing problems of this nature (for example, the legislature clearly did not contemplate the imprisonment of all Ontario drivers). Rather, the legislature intended to reserve the threat of imprisonment as a deterrent aimed at persons whose activities contribute significantly to an environmental problem. When the term "impairment" in s. 13(1)(a) is interpreted in this manner, the impugned provision is not overbroad in relation to the underlying legislative purpose.

Cases Cited

By Gonthier J.

Followed: *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; **applied:** *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; **considered:** *R. v. Commander Business Furniture Inc.* (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 185; **not followed:** *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982); *Parker v. Levy*, 417 U.S. 733 (1974); **referred to:** *R. v. Morgentaler* (1985), 52 O.R. (2d) 353; *R. v. Lopes* (1988), 3 C.E.L.R. (N.S.) 78; *R. v. Royal Pacific Seafarms Ltd.* (1989), 7 W.C.B. (2d) 355; *Québec (P.G.) v. Noranda Inc. (Mines Noranda Ltée)* (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 158; *R. v. Algoma Steel Corp.* (1991), 14 W.C.B. (2d) 264; *R. v. Satellite Construction Ltd.* (1992), 8 C.E.L.R. (N.S.) 215; *R. v. Wholesale Travel*

situations visées par les al. 13(1)(b) à (h) et les situations analogues qui pourraient se présenter.

Le terme «dégradation» permet deux interprétations: on peut considérer qu'il vise même un faible écart par rapport à la norme ou, subsidiairement, qu'il exige un écart plus marqué. Lorsqu'il faut interpréter un terme qui, à première vue, peut permettre deux sens également plausibles, il y a lieu d'examiner les conséquences qui pourraient découler de l'une ou l'autre interprétation de la disposition législative en cause et de se demander si ces conséquences peuvent d'une manière plausible avoir été voulues par le législateur. Si on devait interpréter le mot «dégradation» de l'al. 13(1)(a) comme incluant tous les faibles écarts par rapport à la norme, pratiquement tous les Ontariens contreviendraient régulièrement à cet disposition et seraient donc passibles d'amendes et de peines d'emprisonnement. Même si le législateur a un intérêt légitime à assurer l'élimination de la pollution découlant de nombreuses sources qui, prises individuellement, n'ont qu'un effet négligeable (comme la pollution de l'air découlant des émissions dégagées par les automobiles), il est évident qu'il n'a pas pensé que la menace d'emprisonnement soit un moyen approprié pour résoudre les problèmes de cette nature (par exemple, le législateur n'a manifestement pas envisagé l'emprisonnement de tous les conducteurs en Ontario). Le législateur entend plutôt réserver la menace d'emprisonnement comme moyen de dissuasion pour les personnes dont les activités contribuent de façon importante à un problème d'environnement. Lorsque le mot «dégradation» figurant à l'al. 13(1)(a) est interprété de cette manière, la disposition attaquée n'a pas une portée excessive eu égard à l'objectif législatif sous-jacent.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêt suivi: *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367; **arrêt appliqué:** *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; **arrêt examiné:** *R. c. Commander Business Furniture Inc.* (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 185; **arrêts non suivis:** *Hoffman Estates c. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982); *Parker c. Levy*, 417 U.S. 733 (1974); **arrêts mentionnés:** *R. c. Morgentaler* (1985), 52 O.R. (2d) 353; *R. c. Lopes* (1988), 3 C.E.L.R. (N.S.) 78; *R. c. Royal Pacific Seafarms Ltd.* (1989), 7 W.C.B. (2d) 355; *Québec (P.G.) c. Noranda Inc. (Mines Noranda Ltée)* (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 158; *R. c. Algoma Steel Corp.* (1991), 14 W.C.B. (2d) 264; *R. c. Satellite Construction Ltd.* (1992), 8 C.E.L.R. (N.S.) 215; *R. c. Wholesale*

Group Inc., [1991] 3 S.C.R. 154; *R. v. Stellato* (1993), 78 C.C.C. (3d) 380, aff'd [1994] 2 S.C.R. 478; *R. v. McKenzie* (1955), 111 C.C.C. 317; *R. v. Smith* (1992), 73 C.C.C. (3d) 285; *R. v. Winlaw* (1988), 13 M.V.R. (2d) 112; *R. v. Bruhjell*, [1986] B.C.J. No. 746 (QL); *R. v. Campbell* (1991), 87 Nfld. & P.E.I.R. 269; *The "Reward"* (1818), 2 Dods. 265, 165 E.R. 1482; *Qualico Developments Ltd. v. M.N.R.* (1984), 51 N.R. 387; *Galt Art Metal Co. v. Pedlar People Ltd.*, [1935] O.R. 126; *Elias v. Insurance Corp. of British Columbia* (1992), 95 D.L.R. (4th) 303; *Watts v. Centennial Insurance Co.* (1967), 62 W.W.R. 175; *Rockert v. The Queen*, [1978] 2 S.C.R. 704; *Stevenson v. R.* (1980), 19 C.R. (3d) 74; *Conlin v. Prowse* (1993), 109 D.L.R. (4th) 243; *Pickering Twp. v. Godfrey*, [1958] O.R. 429; *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; *R. v. LeBeau* (1988), 41 C.C.C. (3d) 163; *Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88 (1940); *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045; *R. v. Goltz*, [1991] 3 S.C.R. 485; *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761.

By Lamer C.J.

Applied: *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; **considered:** *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *R. v. Creighton*, [1993] 3 S.C.R. 3; **not followed:** *Parker v. Levy*, 417 U.S. 733 (1974); *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982); **referred to:** *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299; *Broadrick v. Oklahoma*, 413 U.S. 601 (1973); *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761; *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *R. v. DeSousa*, [1992] 2 S.C.R. 944; *Smithers v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 506; *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045; *R. v. Hibbert*, [1995] 2 S.C.R. 973.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend certain Acts respecting the Environment, S.O. 1988, c. 54, s. 10 [rep. and repl. R.S.O. 1980, c. 141, s. 13; subsequently renumbered, R.S.O. 1990, c. E.19, s. 14(1)].
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 12.

Travel Group Inc., [1991] 3 R.C.S. 154; *R. c. Stellato* (1993), 78 C.C.C. (3d) 380, conf. par [1994] 2 R.C.S. 478; *R. c. McKenzie* (1955), 111 C.C.C. 317; *R. c. Smith* (1992), 73 C.C.C. (3d) 285; *R. c. Winlaw* (1988), 13 M.V.R. (2d) 112; *R. c. Bruhjell*, [1986] B.C.J. No. 746 (QL); *R. c. Campbell* (1991), 87 Nfld. & P.E.I.R. 269; *The «Reward»* (1818), 2 Dods. 265, 165 E.R. 1482; *Qualico Developments Ltd. c. M.N.R.* (1984), 51 N.R. 387; *Galt Art Metal Co. c. Pedlar People Ltd.*, [1935] O.R. 126; *Elias c. Insurance Corp. of British Columbia* (1992), 95 D.L.R. (4th) 303; *Watts c. Centennial Insurance Co.* (1967), 62 W.W.R. 175; *Rockert c. La Reine*, [1978] 2 R.C.S. 704; *Stevenson c. R.* (1980), 19 C.R. (3d) 74; *Conlin c. Prowse* (1993), 109 D.L.R. (4th) 243; *Pickering Twp. c. Godfrey*, [1958] O.R. 429; *R. c. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; *R. c. LeBeau* (1988), 41 C.C.C. (3d) 163; *Thornhill c. Alabama*, 310 U.S. 88 (1940); *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045; *R. c. Goltz*, [1991] 3 R.C.S. 485; *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761.

Citée par le juge en chef Lamer

Arrêt appliqué: *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; **arrêts examinés:** *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Creighton*, [1993] 3 R.C.S. 3; **arrêts non suivis:** *Parker c. Levy*, 417 U.S. 733 (1974); *Hoffman Estates c. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982); **arrêts mentionnés:** *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299; *Broadrick c. Oklahoma*, 413 U.S. 601 (1973); *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761; *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *R. c. DeSousa*, [1992] 2 R.C.S. 944; *Smithers c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 506; *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045; *R. c. Hibbert*, [1995] 2 R.C.S. 973.

Lois et règlements cités

Act to amend certain Acts respecting the Environment, L.O. 1988, ch. 54, art. 10 [abr. et mod. R.S.O. 1980, ch. 141, art. 13; devenu L.R.O. 1990, ch. E.19, art. 14(1)].
Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 12.

- Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985, c. 16 (4th Supp.), s. 67.
- Clean Environment Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-6, s. 5.3 [ad. S.N.B. 1989, c. 52, s. 6; am. S.N.B. 1993, c. 13, s. 5].
- Constitution Act, 1982*, s. 52.
- Environment Quality Act*, R.S.Q. 1977, c. Q-2, s. 20.
- Environmental Management and Protection Act*, S.S. 1983-84, c. E-10.2, ss. 2(v), 34.1 [ad. S.S. 1992, c. 49, s. 5].
- Environmental Protection Act*, R.S.N.S. 1989, c. 150, ss. 3(f)(i)(A), (n), 23(1).
- Environmental Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 141, ss. 1(1)(c) [am. S.O. 1983, c. 52, s. 1], (k), 2, 13(1)(a), (b), (c), (d), (e), (f), (g) [*ibid.*, s. 4], (h) [*idem*], (2), 23(1)(c), (2), 73.
- Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-9, s. 20.
- Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, c. E-13.3, s. 98.
- Municipal Act*, R.S.O. 1950, c. 243, s. 390.
- Waters Protection Act*, R.S.N. 1990, c. W-5, s. 8.
- Environmental Management and Protection Act*, S.S. 1983-84, ch. E-10.2, art. 2v), 34.1 [aj. S.S. 1992, ch. 49, art. 5].
- Environmental Protection Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 150, art. 3f(i)(A), n), 23(1).
- Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-9, art. 20.
- Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, ch. E-13.3., art. 98.
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4^e suppl.), art. 67.
- Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.
- Loi sur l'assainissement de l'environnement*, L.R.N.-B. 1973, ch. C-6, art. 5.3 [aj. L.N.-B. 1989, ch. 52, art. 6; mod. L.N.-B. 1993, ch. 13, art. 5].
- Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1980, ch. 141, art. 1(1)c) [mod. S.O. 1983, ch. 52, art. 1], (k), 2, 13(1)a), b), c), d), e), f), g) [*ibid.*, art. 4], (h) [*idem*], (2), 23(1)c), (2), 73.
- Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. 1977, ch. Q-2, art. 20.
- Municipal Act*, R.S.O. 1950, ch. 243, art. 390.
- Waters Protection Act*, R.S.N. 1990, ch. W-5, art. 8.

Authors Cited

- Butler, Andrew S. "A Presumption of Statutory Conformity with the Charter" (1993), 19 *Queen's L.J.* 209.
- Canada. Law Reform Commission. Working Paper 44. *Crimes Against the Environment*. Ottawa: The Commission, 1985.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville: Yvon Blais, 1991.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Jadach, Christina L. "Pre-enforcement Constitutional Challenges to Legislation after *Hoffman Estates*: Limiting the Vagueness and Overbreadth Doctrines" (1983), 20 *Harv. J. on Legis.* 617.
- United Nations. World Commission on Environmental and Development. Experts Group on Environmental Law. Report of the Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development (WCED). *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*. U.N. Doc. WCED/86/23/Add. 1 (1986), A/42/427, Annex I. In Edith Brown Weiss, Danile Barstow Magraw and Paul C. Szasz, eds. *International Environmental Law: Basic Instruments and References*.

Doctrine citée

- Butler, Andrew S. «A Presumption of Statutory Conformity with the Charter» (1993), 19 *Queen's L.J.* 209.
- Canada. Commission de réforme du droit. Document de travail 44. *Les crimes contre l'environnement*. Ottawa: La Commission, 1985.
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
- Jadach, Christina L. «Pre-enforcement Constitutional Challenges to Legislation after *Hoffman Estates*: Limiting the Vagueness and Overbreadth Doctrines» (1983), 20 *Harv. J. on Legis.* 617.
- Nations Unies. Commission mondiale pour l'environnement et le développement. Groupe d'experts du droit de l'environnement. Rapport du groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED). *Principes juridiques proposés pour la protection de l'environnement et un développement durable*. N.U. Doc. CMED/86/23/Add. 1 (1986), A/42/427, annexe I. Dans Edith Brown Weiss, Danile Barstow Magraw et Paul C. Szasz, dir., *International Environmental*

Dobbs Ferry, N.Y.: Transnational Publishers, Inc., 1992.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1993), 13 O.R. (3d) 389, 63 O.A.C. 222, 103 D.L.R. (4th) 255, 10 C.E.L.R. (N.S.) 169, 81 C.C.C. (3d) 498, 22 C.R. (4th) 238, 15 C.R.R. (2d) 278, allowing an appeal from a judgment of Fraser Prov. Div. J. (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 26 allowing an appeal from acquittal by the Provincial Offences Court of Ontario. Appeal dismissed.

H. C. Wendlandt and G. Despars, for the appellant.

David Lepofsky and Pat Moran, for the respondent.

Jean Bouchard, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Kenneth J. Tyler and Stewart J. Pierce, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Graeme G. Mitchell, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Richard D. Lindgren, for the intervener Canadian Environmental Law Association (written submission only).

The reasons of Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. were delivered by

LAMER C.J. — I have read the reasons of my colleague Justice Gonthier, and find myself in substantial agreement with his analysis of the appellant's claim that s. 13(1)(a) of the Ontario *Environmental Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 141 ("EPA"), is unconstitutionally vague, subject to certain additional comments that I will set out below. In particular, I agree with my colleague's conclusion that the section provides sufficient guidance for legal debate, and therefore meets the test for vagueness set out by this Court in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606. On the question of the actual interpretation

Law: Basic Instruments and References. Dobbs Ferry, N.Y.: Transnational Publishers, Inc., 1992.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1993), 13 O.R. (3d) 389, 63 O.A.C. 222, 103 D.L.R. (4th) 255, 10 C.E.L.R. (N.S.) 169, 81 C.C.C. (3d) 498, 22 C.R. (4th) 238, 15 C.R.R. (2d) 278, qui a accueilli l'appel contre un jugement du juge Fraser de la Cour de l'Ontario, Division provinciale (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 26, qui avait accueilli l'appel contre l'acquittement prononcé par la Cour des infractions provinciales de l'Ontario. Pourvoi rejeté.

H. C. Wendlandt et G. Despars, pour l'appelante.

David Lepofsky et Pat Moran, pour l'intimée.

Jean Bouchard, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Kenneth J. Tyler et Stewart J. Pierce, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Graeme G. Mitchell, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Richard D. Lindgren, pour l'intervenante l'Association canadienne du droit de l'environnement (arguments écrits seulement).

Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges Sopinka et Cory rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER — J'ai lu les motifs de mon collègue le juge Gonthier et, sous réserve de certains commentaires additionnels que je ferai plus loin, je souscris essentiellement à l'analyse qu'il a faite de la prétention de l'appelante selon laquelle l'al. 13(1)a) de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 141, («LPE») serait d'une imprécision inconstitutionnelle. En particulier, je souscris à sa conclusion que la disposition fournit un guide suffisant pour permettre un débat judiciaire et qu'elle satisfait donc au critère relatif à l'imprécision énoncé par notre Cour dans *R. c. Nova Scotia Pharmaceu-*

that should be given to s. 13(1)(a), however, I find that although my colleague and I adopt substantially similar interpretations of the section, we reach our conclusions on the basis of different principles of construction. Therefore, while I agree with Gonthier J. that the appellant's alternative claim that the section is unconstitutionally overbroad also fails, and that the appeal should accordingly be dismissed, I arrive at this conclusion by a somewhat different route from that taken by my colleague.

I. The Section 7 Vagueness Claim

² In *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, the Court (*per* Gonthier J.) established the test for assessing "void for vagueness" claims under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, declaring (at p. 643) that "a law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate". As my colleague observes in his reasons, vague laws have the potential to violate the requirements of the principles of fundamental justice that citizens be provided with fair notice of prohibited conduct, and that there be adequate safeguards against selective and arbitrary law enforcement. As I noted above, on the issue of vagueness I am in substantial agreement with Gonthier J.'s s. 7 analysis, and with his conclusion that s. 13(1)(a) EPA is not unconstitutionally vague. I wish, however, to make a few brief comments in connection with two points: the relevance of the existence of a defence of due diligence to the issue of vagueness under s. 7, and the role of "reasonable hypotheticals" in the s. 7 vagueness analysis.

A. *The Relevance of the Defence of Due Diligence to Section 7 Vagueness Analysis*

tical Society, [1992] 2 R.C.S. 606. Toutefois, pour ce qui est de l'interprétation à donner à l'al. 13(1)(a), j'estime que, même si nous adoptons des interprétations essentiellement semblables, mon collègue et moi fondons nos conclusions sur des principes d'interprétation différents. Par conséquent, quoique je convienne avec le juge Gonthier que ne peut être retenue la prétention subsidiaire de l'appelante voulant que cette disposition soit inconstitutionnelle pour cause de portée excessive et que le pourvoi doit donc être rejeté, j'arrive à cette conclusion par une voie quelque peu différente de la sienne.

I. La prétention d'imprécision au regard de l'art. 7

Dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, notre Cour (le juge Gonthier) a établi le critère d'appréciation des prétentions de «nullité pour cause d'imprécision» au regard de l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en déclarant (à la p. 643) qu'«une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire». Comme le note mon collègue dans ses motifs, les lois imprécises risquent de violer les principes de justice fondamentale selon lesquels les citoyens doivent recevoir un avertissement raisonnable au sujet d'une conduite interdite et disposer de garanties adéquates contre l'application sélective et arbitraire de la loi. Comme je l'ai dit plus haut, en ce qui concerne la question de l'imprécision, je suis essentiellement d'accord avec l'analyse au regard de l'art. 7 qu'a faite le juge Gonthier et avec sa conclusion que l'al. 13(1)(a) LPE n'est pas d'une imprécision inconstitutionnelle. Je voudrais toutefois faire quelques brefs commentaires sur deux points: la pertinence, relativement à l'imprécision, de l'existence d'un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable, et le rôle des «hypothèses raisonnables» dans l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7.

A. *La pertinence de la défense de diligence raisonnable dans l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7*

In its submissions, the respondent argued that the fact that persons charged with violations of s. 13(1)(a) can raise a defence of “due diligence” was relevant to the issue of whether the subsection fails s. 7 vagueness analysis. With respect, I do not agree that the availability of the defence of due diligence has any bearing on the question of whether the impugned provision in the present case is unconstitutionally vague. In my view, while the fact that a defence exists will often shed light on the meaning that is to be ascribed to an otherwise vague provision, and thus be relevant to s. 7 vagueness analysis, this is not the case with every defence. What is important is the relation between the defence and the terms of the statute that are said to be unconstitutionally imprecise. In *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, for instance, the defences established in s. 319(3) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, to prosecutions for “wilfully promoting hatred” under s. 319(2) provided considerable assistance in interpreting the ambit of the offence in s. 319(2). As Dickson C.J. observed (at p. 779, in the context of considering vagueness under s. 1 of the *Charter*):

[The s. 319(3)] defences are . . . intended to aid in making the scope of the wilful promotion of hatred more explicit; individuals engaging in the type of expression described [in s. 319(3)] are thus given a strong signal that their activity will not be swept into the ambit of the offence. The result is that what danger exists that s. 319(2) is overbroad or unduly vague, or will be perceived as such, is significantly reduced.

In contrast, the fact that the defence of due diligence is available does not help provide a basis for interpreting the term “use” in s. 13(1)(a) of the Ontario EPA. As Dickson J. (as he then was) noted in *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, at p. 1326:

[The defence of due diligence] involves consideration of what a reasonable man would have done in the circum-

Dans son argumentation, l’intimée a soutenu que le fait que les personnes accusées d’avoir enfreint l’al. 13(1)a) puissent invoquer la «diligence raisonnable» comme moyen de défense était pertinent quant à la question de savoir si l’alinéa échoue à l’analyse de l’imprécision au regard de l’art. 7. Avec égards, je ne puis conclure que l’existence de la défense de diligence raisonnable ait quelque rapport avec la question de savoir si la disposition attaquée en l’espèce est d’une imprécision inconstitutionnelle. À mon avis, même s’il arrive souvent que l’existence d’un moyen de défense éclaire le sens à donner à une disposition par ailleurs imprécise et, partant, soit pertinente relativement à l’analyse de l’imprécision au regard de l’art. 7, cela n’est pas le cas pour tous les moyens de défense. L’important, c’est le lien entre le moyen de défense et les termes de la loi censés être d’une imprécision inconstitutionnelle. Dans l’arrêt *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, par exemple, les moyens de défense établis au par. 319(3) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, contre des accusations d’avoir «foment[é] volontairement la haine», au sens du par. 319(2), ont beaucoup aidé à interpréter la portée de l’infraction prévue à ce paragraphe. Comme le dit le juge en chef Dickson (à la p. 779, dans le cadre d’un examen de l’imprécision au regard de l’article premier de la *Charte*):

Ces moyens de défense [prévus au par. 319(3)] servent [. . .] à aider à préciser de façon plus explicite la portée de la fomentation volontaire de la haine; ils indiquent clairement aux personnes se livrant au genre d’expression ainsi décrite [au par. 319(3)] que cette activité échappe à la portée de l’infraction. Il en résulte une diminution appréciable du danger, s’il en est, que le par. 319(2) soit de portée trop large ou démesurément vague, ou qu’il soit ainsi perçu.

Par contre, le fait qu’on puisse invoquer la diligence raisonnable comme moyen de défense n’aide pas à l’établissement d’une base pour l’interprétation du mot «usage» figurant à l’al. 13(1)a) LPE. Comme l’a dit le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l’arrêt *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, à la p. 1326:

[La défense de diligence raisonnable] comporte l’examen de ce qu’une personne raisonnable aurait fait dans