

**Interprovincial Co-Operatives Limited**  
(Defendant) Appellant;

and

**Dryden Chemicals Limited** (Defendant)  
Appellant;

and

**Her Majesty The Queen in right of the  
Province of Manitoba** (Plaintiff) Respondent.

1974: March 8, 11, 12; 1975: March 26.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie,  
Spence, Pigeon and Beetz JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
MANITOBA

*Constitutional law—Contaminant discharged into  
Ontario and Saskatchewan rivers carried into Manitoba  
waters—Damage to Manitoba fisheries—The Fisher-  
men's Assistance and Polluters' Liability Act, 1970  
(Man.), c. 32 (Continuing Consolidation F100)—  
Whether statute ultra vires the Legislature of  
Manitoba.*

In an action brought by the respondent as assignee of  
1590 persons who received financial assistance under  
*The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability  
Act, 1970 (Man.), c. 32*, it was alleged that the appel-  
lants caused damage to Manitoba's fisheries by allowing  
mercury to be discharged from their respective chlor-  
alkali plants in Saskatchewan and Ontario which mer-  
cury was carried into Manitoba by the natural flow of  
the rivers in which the discharge took place.

In addition to the common law, Manitoba relied on  
*The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability  
Act*, in which it is provided that Manitoba may recover  
as damages caused by pollution the amount of assistance  
payments made to fishermen or the actual loss, which-  
ever is greater (s. 3(3)). A statutory liability was created  
against any person having discharged a contaminant  
either "into waters in the province or into any waters  
whereby it is carried into waters in the province" (s.  
4(1)). It was also provided that it is not a lawful excuse  
"to show that the discharge of the contaminant was  
permitted by the appropriate regulatory authority  
having jurisdiction at the place where the discharge  
occurred, if that regulatory authority did not also have  
jurisdiction at the place where the contaminant caused  
damage to the fishery" (s. 4(2)).

**Interprovincial Co-operatives Limited**  
(Défenderesse) Appelante;

et

**Dryden Chemicals Limited** (Défenderesse)  
Appelante;

et

**Sa Majesté La Reine du chef de la province  
du Manitoba** (Demanderesse) Intimée.

1974: les 8, 11 et 12 mars; 1975: le 26 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,  
Judson, Ritchie, Spence, Pigeon et Beetz.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

*Droit constitutionnel—Polluant déversé dans des  
rivières de la Saskatchewan et de l'Ontario et charrié  
dans les eaux manitobaines—Dommages aux pêcheries  
du Manitoba—The Fishermen's Assistance and Pollut-  
ers' Liability Act, 1970 (Man.), c. 32 (Statuts révisés  
mis à jour F100)—La loi outrepassé-t-elle les pouvoirs  
de la Législature du Manitoba?*

Dans une action intentée par l'intimée, à titre de  
subrogée de 1,590 personnes qui ont reçu une aide  
financière du *Fishermen's Assistance and Polluters'  
Liability Act, 1970 (Man.), c. 32*, on allègue que les  
appelantes ont causé des dommages aux pêcheries du  
Manitoba en permettant que leurs usines de chlore et de  
soude caustique, situées respectivement en Saskatche-  
wan et en Ontario, déversent du mercure qui a été  
charrié au Manitoba par l'écoulement naturel des riviè-  
res dans lequel le déversement s'est effectué.

En plus de la *common law*, le Manitoba a invoqué le  
*Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*,  
selon lequel le Manitoba peut recouvrer à titre de dom-  
mages-intérêts pour le préjudice causé par la pollution,  
le plus élevé des montants suivants: le montant des  
prestations versées aux pêcheurs ou le montant de la  
perte réelle (art. 3(3)). La loi crée une responsabilité à  
l'encontre de toute personne qui a déversé un polluant  
soit «dans les eaux de la province ou dans toutes autres  
eaux qui charrient le polluant dans les eaux de la  
province» (art. 4(1)). Il est également prévu que ne sera  
pas considérée comme excuse légitime «la preuve qu'un  
déversement du polluant a été autorisé par l'organisme  
de contrôle compétent à l'endroit où le déversement s'est  
effectué, si cet organisme n'est pas également compétent  
à l'endroit où le polluant a causé des dommages aux  
pêcheries» (art. 4(2)).

On a motion to strike out the allegations related to the Act, Matas J. held that the Act was beyond the powers of the Manitoba Legislature. On appeal, the majority of the Court of Appeal upheld the validity of the Act. From that decision the defendant companies appealed to this Court.

*Held* (Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* Martland, Pigeon and Beetz JJ.: A province, as owner of inland fisheries in its territory, is entitled to legislate for the protection of its property. However, in respect of injury caused by acts performed outside its territory, this cannot be treated as a matter within its legislative authority when those acts are done in another province any more than when they are accomplished in another country. Although the injurious acts cannot be justified by or under legislation adopted in the province or state where the plants are operated, by the same token, Manitoba is restricted to such remedies as are available at common law or under federal legislation.

The acts of the appellants necessarily have an inter-provincial effect and hence are a subject-matter within the exclusive authority of Parliament in accordance with its residual power over matters of interprovincial concern not specifically allocated to either federal or provincial authority under the *B.N.A. Act, 1867*. Therefore the Provinces of Ontario and Saskatchewan were without authority to license the appellants' acts of contamination.

It followed that the legislation in question is *ultra vires* the province as involving the exclusively federal field of the pollution of interprovincial rivers.

*Cowen v. A.G. British Columbia*, [1941] S.C.R. 321; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *A.G. Ont. v. Scott*, [1956] S.C.R. 137; *Board of Trustees of Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*, [1940] A.C. 513; *A.G. Alta. v. A.G. Canada*, [1943] A.C. 356; *R. v. National Trust Co.*, [1933] S.C.R. 670; *K.V.P. Co. v. McKie*, [1949] S.C.R. 698; *C.A.P.A.C. v. International Good Music, Inc.*, [1963] S.C.R. 136; *British Coal Corp. v. The King*, [1935] A.C. 500; *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1, aff'd. 5 App. Cas. 115; *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Burns Foods Ltd. v. A.G. Man.*, [1975] 1 S.C.R. 494; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] S.C.R. 207; *The "Atlantic Star"*, [1974] A.C. 436; *Bank of Montreal, Royal Bank of Canada and C.F.I. Operating*

Sur une requête en radiation des allégations se référant à la Loi, le juge Matas a décidé que celle-ci allait au-delà des pouvoirs de la Législature du Manitoba. En appel, la majorité de la Cour d'appel a maintenu la validité de la Loi. Les compagnies défenderesses ont interjeté appel de cet arrêt à cette Cour.

*Arrêt*: (Le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

*Les juges Martland, Pigeon et Beetz*: Une province, à titre de propriétaire des pêcheries de l'intérieur situées dans son territoire, a le droit de légiférer en vue de protéger ses biens. Toutefois, à l'égard de dommages causés par des actes posés à l'extérieur de son territoire, on ne peut les traiter comme une matière relevant de son pouvoir législatif lorsque ces actes sont posés dans une autre province, pas plus que lorsqu'ils le sont dans un autre pays. Bien que les actes délictuels ne puissent se justifier par ou en vertu de la loi adoptée dans la province ou l'état où les usines sont exploitées, de la même façon, le Manitoba est limité aux recours qui découlent de la *common law* ou des lois fédérales.

Les actes des appelantes sont nécessairement de portée interprovinciale et par conséquent ils constituent des matières relevant de l'autorité exclusive du Parlement conformément à la doctrine du pouvoir résiduaire sur les matières de domaine interprovincial non spécifiquement attribuées soit au pouvoir fédéral soit au pouvoir provincial par l'*A.A.N.B., 1867*. Par conséquent, les provinces de l'Ontario et de la Saskatchewan n'avaient pas le pouvoir d'autoriser les actes de pollution des appelantes.

Il s'ensuit que la loi en question outrepassse les pouvoirs de la province puisqu'elle concerne le domaine exclusivement fédéral de la pollution des rivières interprovinciales.

Arrêts mentionnés: *Cowen c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1941] R.C.S. 321; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Le Procureur général de l'Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137; *Board of Trustees of Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*, [1940] A.C. 513; *A. G. Alta. v. A. G. Canada*, [1943] A.C. 356; *Le Roi c. National Trust Co.*, [1933] R.C.S. 670; *K.V.P. Co. c. McKie*, [1949] R.C.S. 698; *C.A.P.A.C. c. International Good Music, Inc.*, [1963] R.C.S. 136; *British Coal Corp. v. The King*, [1935] A.C. 500; *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1, conf. 5 App. Cas. 115; *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Burns Foods Ltd. c. Le Procureur général du Manitoba*, [1975] 1 R.C.S. 494; *Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*, [1954] R.C.S. 207;



*Co. v. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.*, [1975] 2 S.C.R. 546; *Moran v. Pyle National (Canada) Ltd.*, [1975] 1 S.C.R. 393; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5, referred to.

*Per Ritchie J.*: The contention of the appellants to the effect that the impugned legislation is *ultra vires* as trespassing on the exclusive jurisdiction of Parliament under s. 91(27) of the *B.N.A. Act, 1867* (criminal law) cannot be sustained, and the legislation is not in conflict with federal legislation having to do with control of pollution of inter-provincial rivers. Provincial legislation dealing exclusively with the effect of pollution has controlling effect within the territorial limits of the province by which it is enacted, whereas legislation in respect of the control of pollution in interprovincial rivers is clearly within the exclusive legislative authority of Parliament under s. 91(12) of the *B.N.A. Act, 1867*.

However, the provincial legislature, in enacting s. 4(2), purported to nullify the effect of permission duly granted by the regulatory authority of another jurisdiction. In so doing it purported to legislate with respect to conduct and rights of the appellants outside the territorial limits of the Province of Manitoba with the result that the statute of which it forms part has no application to the appellants.

*R. v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52; *A.G. Canada v. A.G. Ont.*, [1898] A.C. 700; *Carr v. Francis Times & Co.*, [1902] A.C. 176; *Walpole v. Canadian Northern Railway Co.*, [1923] A.C. 113; *McMillan v. Canadian Northern Railway Co.*, [1923] A.C. 120; *Canadian National Steamships Co. v. Watson*, [1939] S.C.R. 11; *McLean v. Pettigrew*, [1945] S.C.R. 62; *C.A.P.A.C. v. International Good Music, Inc.*, [1963] S.C.R. 136; *Jenner v. Sun Oil Co.*, [1952] O.R. 240; *Phillips v. Eyre* (1870), L.R. 6 Q.B. 1; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Moran v. Pyle National (Canada) Ltd.*, [1975] 1 S.C.R. 393, referred to.

*Per Laskin C.J. and Judson and Spence JJ., dissenting*: There is nothing in the impugned Manitoba Act that trespasses on federal legislative authority in relation to fisheries. Federal power in relation to fisheries does not reach the protection of provincial or private property rights in fisheries through actions for damages or ancillary relief for injury to those rights. Rather, it is concerned with the protection and preservation of fisheries as a public resource, concerned to monitor or regulate undue or injurious exploitation, regardless of who the owner may be, and even in suppression of an owner's right of utilization.

*The «Atlantic Star»*, [1974] A.C. 436; *La Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada et C.F.I. Operating Co. c. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.*, [1975] 2 R.C.S. 546; *Moran c. Pyle National (Canada) Ltd.*, [1975] 1 R.C.S. 393; *Ross c. Le Régistrare des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5.

*Le juge Ritchie*: La prétention des appelantes que la loi attaquée est *ultra vires* parce qu'elle empiète sur la compétence exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91(27) de l'*A.A.N.B., 1867* (le droit criminel) ne peut être maintenue et la loi n'entre pas en conflit avec les lois fédérales touchant le contrôle de la pollution des rivières interprovinciales. Les provinces, au moyen de lois traitant exclusivement des effets de la pollution, exercent un pouvoir de surveillance dans leurs limites territoriales tandis que les lois relatives au contrôle de la pollution des rivières interprovinciales relèvent clairement de l'autorité législative exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91(12) de l'*A.A.N.B., 1867*.

Toutefois la législature provinciale, en adoptant l'art. 4(2), a voulu rendre nul l'effet de la permission dûment accordée par l'organisme de contrôle d'un autre ressort. En ce faisant, elle avait l'intention de légiférer à l'égard des actes et des droits des appelantes à l'extérieur des limites territoriales de la province du Manitoba de sorte que la loi concernant une disposition en ce sens ne s'applique pas aux appelantes.

Arrêts mentionnés: *R. c. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52; *A.G. Canada v. A.G. Ont.*, [1898] A.C. 700; *Carr v. Francis Times & Co.*, [1902] A.C. 176; *Walpole v. Canadian Northern Railway Co.*, [1923] A.C. 113; *McMillan v. Canadian Northern Railway Co.*, [1923] A.C. 120; *Canadian National Steamships Co. c. Watson*, [1939] R.C.S. 11; *McLean c. Pettigrew*, [1945] R.C.S. 62; *C.A.P.A.C. c. International Good Music, Inc.*, [1963] R.C.S. 136; *Jenner v. Sun Oil Co.*, [1952] O.R. 240; *Phillips v. Eyre* (1870), L.R. 6 Q.B. 1; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Moran c. Pyle National (Canada) Ltd.*, [1975] 1 R.C.S. 393.

*Le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence, dissidents*: Il n'y a rien dans la loi contestée du Manitoba qui empiète sur l'autorité législative fédérale relative aux pêcheries. Le pouvoir fédéral sur les pêcheries ne s'étend pas à la protection des droits privés ou provinciaux dans les pêcheries par la voie de recours en dommages-intérêts ou de redressements accessoires pour atteinte à ces droits. Il vise plutôt la protection et la conservation des pêcheries, à titre de richesse pour le public, et le contrôle et la réglementation de leur exploitation abusive ou nuisible, quel qu'en soit le propriétaire, et même la suppression de l'exercice du droit par le propriétaire.

It could not be accepted that the Act denies to the appellants any legal rights they acquired in Saskatchewan or in Ontario in respect of the operation there of their respective chlor-alkali plants. The appellants' contention of constitutional invalidity based on alleged deprivation or divestment of a "right" outside Manitoba proceeded upon a misconception. What the appellants were claiming was an immunity in Manitoba based on a licence to pollute granted outside. That licence was not granted as against the respondent or against any of the assignor fishermen, nor could it be. Manitoba, in enacting s. 4(2), simply took care to exclude any possible contention that a licence granted in another province could provide a defence against liability for injury to Manitoba property.

*A.G. Ont. v. Scott*, [1956] S.C.R. 137; *C.P.R. v. Parent*, [1917] A.C. 195; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *R. v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52; *A.G. Canada v. A.G. Ont.*, [1898] A.C. 700; *R. v. National Trust Co.*, [1933] S.C.R. 670; *Phillips v. Eyre* (1870), L.R. 6 Q.B. 1; *Chaplin v. Boys*, [1971] A.C. 356; *Moran v. Pyle National (Canada) Ltd.*, [1975] 1 S.C.R. 393; *Desharnais v. C.P.R.*, [1942] 4 D.L.R. 605; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Crédit Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365, referred to.

APPEALS from a judgment of the Court of Appeal for Manitoba<sup>1</sup>, allowing an appeal from a judgment of Matas J. Appeals allowed, Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. dissenting.

*D. E. Gauley, Q.C.*, and *P. Foley*, for the defendant, appellant, Interprovincial Co-operatives Ltd.

*A. K. Twaddle, Q.C.*, and *E. W. Olson*, for the defendant, appellant, Dryden Chemicals Ltd.

*D. W. Moylan, Q.C.*, for the Crown, plaintiff, respondent.

*T. B. Smith, Q.C.*, for the Attorney General of Canada.

<sup>1</sup> [1973] 3 W.W.R. 673, 38 D.L.R. (3d) 367.

On ne peut accepter que la loi dénie aux appelantes quelque droit qu'elles ont acquis en Saskatchewan ou en Ontario à l'égard de l'exploitation dans ces deux provinces de leur usine respective de chlore et de soude caustique. La prétention des appelantes quant à l'invalidité constitutionnelle fondée sur la privation ou la dépossession d'un «droit» qui existe à l'extérieur du Manitoba, procède d'un malentendu. Ce que les appelantes réclament est une immunité au Manitoba, fondée sur un permis accordé à l'extérieur. Le permis n'a pas été accordé à l'encontre de l'intimée en l'espèce ou à l'encontre d'aucun des pêcheurs subrogeants et il n'aurait pu l'être. En édictant l'art. 4(2), le Manitoba a simplement pris soin d'exclure toute prétention possible qu'un permis accordé dans une autre province puisse fournir un moyen de défense à l'encontre de la responsabilité résultant de dommages causés à un bien manitobain.

Arrêts mentionnés: *Procureur général de l'Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137; *C.P.R. v. Parent*, [1917] A.C. 195; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *R. c. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52; *A.G. Canada v. A.G. Ont.*, [1898] A.C. 700; *R. c. National Trust Co.*, [1933] R.C.S. 670; *Phillips v. Eyre* (1870), L.R. 6 Q.B. 1; *Chaplin v. Boys*, [1971] A.C. 356; *Moran c. Pyle National (Canada) Ltd.*, [1975] 1 R.C.S. 393; *Desharnais v. C.P.R.*, [1942] 4 D.L.R. 605; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Crédit Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365.

POURVOIS à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba<sup>1</sup>, accueillant un appel d'un jugement du juge Matas. Pourvois accueillis, le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence étant dissidents.

*D. E. Gauley, c.r.*, et *P. Foley*, pour la défenderesse, appelante, Interprovincial Co-operatives Ltd.

*A. K. Twaddle, c.r.*, et *E. W. Olson*, pour la défenderesse, appelante, Dryden Chemicals Ltd.

*D. W. Moylan, c.r.*, pour Sa Majesté la Reine, demanderesse, intimée.

*T. B. Smith, c.r.*, pour le Procureur général du Canada.

<sup>1</sup> [1973] 3 W.W.R. 673, 38 D.L.R. (3d) 367.



*D. W. Mundell, Q.C.*, for the Attorney General of Ontario.

*R. Langlois and C. H. Blondeau*, for the Attorney General of Quebec.

The judgment of Laskin C.J. and Judson and Spence JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—These appeals, by Interprovincial Co-operatives Limited and by Dryden Chemicals Limited, are here by leave of this Court, and they raise constitutional questions which, pursuant to directions for notice to be served on the Attorney General of Canada and on the Attorneys General of the Provinces, were formulated as follows:

1. Is The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act *ultra vires* the Legislature of the Province of Manitoba in that it is legislation in relation to "sea coasts and inland fisheries" and hence within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under Section 91(12) of the British North America Act or is otherwise outside the competence of the Legislature of Manitoba?
- 2.(a) Is the Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act *ultra vires* the Legislature of the Province of Manitoba for the reason that its provisions are not limited in their application, (either expressly or by implication) to property and civil rights within the province nor directed solely to matters of a merely local or private nature within it? Or, alternatively;
- 2.(b) Are the provisions of the Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act inapplicable insofar as they purport to regulate acts done by the Appellants, Interprovincial Co-operatives Limited and Dryden Chemicals Limited, outside the Province of Manitoba for the reason that the power of the Legislature of the Province of Manitoba and therefore the application of The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act is limited to the regulation of conduct within the Province?

Interventions were lodged by the Attorney General of Canada, the Attorney General of Ontario and the Attorney General of Quebec, all of whom filed factums and appeared by counsel in support of the position of the respondent, the Attorney

*D. W. Mundell, c.r.*, pour le Procureur général de l'Ontario.

*R. Langlois et C. H. Blondeau*, pour le Procureur général du Québec.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson et Spence a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Les présents pourvois de Interprovincial Co-operatives Limited et Dryden Chemicals Limited ont été autorisés par cette Cour. Ils soulèvent des questions d'ordre constitutionnel qui, conformément aux avis à signifier au Procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces, ont été formulées de la façon suivante:

1. Le Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act outrepassé-t-il les pouvoirs de la Législature de la province du Manitoba au motif qu'il s'agit d'une loi relative aux «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» donc de la compétence exclusive du Parlement du Canada aux termes de l'art. 91(12) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou est-il pour quelque autre raison hors de la compétence de la Législature du Manitoba?
- 2a) Le Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act outrepassé-t-il les pouvoirs de la Législature de la province du Manitoba au motif que ses dispositions ne sont pas (soit expressément soit implicitement) restreintes dans leur application à la propriété et aux droits civils dans la province et ne visent pas exclusivement des matières de nature purement locale ou privée dans la province? Ou, subsidiairement;
- 2b) Les dispositions du Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act sont-elles inapplicables dans la mesure où elles visent à réglementer des actes posés par les appelantes, Interprovincial Co-operatives Limited et Dryden Chemicals Limited, à l'extérieur de la province du Manitoba, pour le motif que les pouvoirs de la Législature de la province du Manitoba et, par conséquent, l'application du Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act, se limitent à la réglementation d'actes posés à l'intérieur de la province?

Le Procureur général du Canada, le Procureur général de l'Ontario et le Procureur général du Québec sont intervenus. Tous ont produit des factums et, par leurs avocats, ils ont appuyé la position de l'intimé, le Procureur général du Manitoba,

General of Manitoba, who initiated, in the name of Her Majesty in right of Manitoba, the litigation out of which these appeals arise.

The litigation is founded directly upon *The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, 1970 (Man.), c. 32, effective as of June 1, 1970. Her Majesty in right of Manitoba brought action on December 10, 1970, against the two defendants, hereinafter referred to as Ipco and Dryden, suing them as assignee, pursuant to the Act, of 1,590 persons who received financial assistance under the Act in a total amount of about \$2,000,000 and who were then or formerly engaged in various capacities in the commercial fishing industry in Manitoba. Both Ipco and Dryden are Dominion companies, the former having its head office in Manitoba and carrying on business there, and the latter having its head office in Ontario but carrying on business in Manitoba as well as in Ontario. Ipco has a chlor-alkali plant situate in Saskatchewan close to the South Saskatchewan River and Dryden operates a chlor-alkali plant in Ontario situate near the Wabigoon River. Each plant uses mercury, in both elemental form and as a compound, in its industrial processes, and the allegations of the statement of claim were that Ipco and Dryden permitted quantities of mercury to escape into the named rivers which carried it into Manitoba waters where it was ingested into the tissues of fish frequenting the plaintiff's fishery in those waters. It was further alleged that by reason of this ingestion, the fish became unsafe for human consumption and unmarketable, with the result that the regulatory authority under the federal *Manitoba Fishery Regulations* has refused to permit fishing for commercial purposes, with resultant loss to the plaintiff and to its assignors.

Negligence is alleged against Ipco and Dryden, and as well nuisance and trespass, as at common law, and then there are allegations in paras. 13 to 20 of the statement of claim which are at the heart of this litigation. Ipco and Dryden each brought a motion to strike out paras. 13 to 18 inclusive, and the words "and to the assignors herein described"

qui a institué, au nom de Sa Majesté du chef de la province du Manitoba, les procédures à l'origine des présents pourvois.

*Le Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, 1970 (Man.), c. 32, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 1970, est directement à la source du litige. Sa Majesté du chef de la province du Manitoba a intenté une action le 10 décembre 1970 contre les deux défenderesses, ci-après appelées Ipco et Dryden, les poursuivant à titre de subrogée, par la Loi, de 1,590 personnes qui ont reçu en vertu de la Loi, une aide financière dont le montant total s'est élevé à \$2,000,000 environ. Ces personnes s'étaient auparavant, à divers titres, adonnées à l'industrie de la pêche commerciale au Manitoba. Ipco et Dryden sont toutes deux des compagnies à charte fédérale. Le siège social de la première est au Manitoba, où elle exerce ses activités; quant à la seconde, son siège social est en Ontario et ses activités s'exercent à la fois en Ontario et au Manitoba. Ipco est propriétaire d'une usine de chlore et de soude caustique située en Saskatchewan, près de la rivière South Saskatchewan, et Dryden exploite une usine semblable, en Ontario, près de la rivière Wabigoon. Dans ses procédés industriels, chacune de ces usines emploie du mercure, à la fois à l'état pur sous forme de composés, et d'après la déclaration, Ipco et Dryden ont laissé certaines quantités de mercure s'échapper dans les rivières susnommées qui les ont charriées dans les eaux manitobaines où le mercure a été assimilé par le poisson vivant dans les pêcheries de la demanderesse. En raison de cette assimilation, a-t-il en outre été allégué, le poisson est devenu impropre à la consommation et au commerce de sorte que l'organisme de contrôle établi en vertu du *Règlement de pêche du Manitoba*, un règlement fédéral, a refusé de permettre la pêche commerciale, ce qui a entraîné des pertes pour la demanderesse et ses subrogeants.

On allègue qu'Ipco et Dryden ont fait preuve de négligence et ont posé des actes de «nuisance» et de «trespass», au sens de la *common law*; on trouve, en outre, aux par. 13 à 20 de la déclaration les allégations qui sont au cœur même du présent litige. Ipco et Dryden ont chacune présenté une requête en radiation des par. 13 à 18 inclusive-



in para. 19, and also para. 20(d), as disclosing no reasonable cause of action by reason of alleging a wrongful act under a statute, *The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, which was either *ultra vires* or had no application to the defendants.

For the purpose of the motion, the facts set out in the impugned paragraphs are taken to be as therein stated. It will be convenient to set out not only the paragraphs attacked but the whole of paras. 13 to 20 inclusive. They are as follows:

13. Pursuant to Section 2 of *The Fishermen's Assistance and Polluter's Liability Act*, S.M. 1970 C.32 (hereinafter called the Assistance Act) the Minister therein mentioned has, since 1st June, 1970, made assistance payments totalling \$2,000,000.00 more or less, to 1590 persons then or formerly engaged in various capacities in the commercial fishing industry in Manitoba who, in the opinion of the Minister, had suffered or would suffer, financial loss by reason of the prohibition of the taking of fish from the Manitoba waters because of the contamination of those fish resulting in whole or in part from activities of Interprovincial and Dryden Chemicals respectively, hereinbefore described.

14. Pursuant to subsection (1) of Section 3 of the Assistance Act, the Plaintiff has received from each of the 1590 persons referred to in paragraph 13 (herein called the assignors), an assignment in writing of his right to sue any person, including the Defendants, in respect of the hereinbefore recited pollution of the Manitoba waters, in regard to his loss in the year 1970.

15. The assignors comprise any person who:—

(a) was engaged in the years 1968 and/or 1969 in the commercial fishing industry in the open water seasons in the Manitoba waters, either as an operator or a hired man, on a whitefish boat, trap net boat or skiff, and who intended to be so engaged in the 1970 open water seasons; or

(b) had an interest in a whitefish boat, trap net boat or skiff whether as owner, purchaser under an agreement for sale or lessee with option to purchase, which boat or skiff was utilized in the year 1969 and was intended to be utilized in the year 1970, in the open water seasons in the Manitoba waters; or

ment, ainsi que des mots [TRADUCTION] «et aux subrogeants, décrits aux présentes» dans le par. 19, de même que de l'al. d) du par. 20, pour le motif qu'ils ne font voir aucune cause raisonnable d'action en alléguant un acte reprehensible en vertu d'une loi, *Le Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, qui est soit *ultra vires* soit inapplicable aux défenderesses.

Aux fins de la requête, les faits énoncés aux paragraphes attaqués sont présumés vrais. Il convient de reproduire non seulement les paragraphes attaqués mais l'ensemble des par. 13 à 20 inclusivement. En voici le texte:

[TRADUCTION] 13. Conformément à l'art. 2 du *Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, S.M. 1970 c. 32 (ci-après appelé l'Assistance Act), le Ministre désigné à ladite loi a, depuis le 1<sup>er</sup> juin 1970, versé des prestations s'élevant à environ \$2,000,000 à 1,590 personnes à cette date ou s'étant adonnées auparavant, à divers titres, à l'industrie de la pêche commerciale au Manitoba. De l'avis du Ministre, ces prestataires ont subi ou vont subir une perte pécuniaire par suite de l'interdiction de pêcher dans les eaux manitobaines en raison de la contamination du poisson attribuable, en tout ou en partie, à la pollution de ces eaux par le déversement de mercure survenu à l'occasion des activités respectives, décrites ci-dessus, de Interprovincial et de Dryden Chemicals.

14. Conformément au par. (1) de l'art. 3 de l'Assistance Act, la demanderesse a reçu de chacune des 1,590 personnes mentionnées au par. (13) (ci-après appelées les subrogeants) une subrogation écrite dans son droit d'intenter des poursuites contre qui que ce soit, y compris les défenderesses, pour ses pertes subies en 1970 et causées par la pollution susdite des eaux manitobaines.

15. Les subrogeants comprennent toute personne qui:—

a) au cours des années 1968 et/ou 1969, s'adonnait, durant les saisons d'eaux libres à l'industrie de la pêche commerciale dans les eaux manitobaines, soit à titre d'exploitant soit à titre d'employé, sur un bateau pour la pêche au corégone ou sur un bateau ou esquif muni d'une trappe en filet, et qui devait s'y adonner durant les saisons d'eaux libres en 1970; ou

b) avait un droit dans un bateau pour la pêche au corégone ou un bateau ou un esquif muni d'une trappe en filet, à titre de propriétaire, d'acheteur en vertu d'une promesse de vente ou de locataire aux termes d'un bail avec option d'achat, si ce bateau ou cet esquif a servi au cours de l'année 1969 et devait servir au cours de l'année 1970, dans les eaux manitobaines, durant les saisons d'eaux libres; ou

(c) in the year 1969 in respect of the Manitoba waters, acted as a fish station agent for the Freshwater Fish Marketing Corporation, and his employees engaged in fish packing or similar station duties.

16. Each of the assignors had a sufficient interest in the fishery described in paragraph 1 and was sufficiently dependent upon its continued well-being for his livelihood, to fall within the class of persons to whom Interprovincial and Dryden Chemicals respectively owed a duty to take reasonable care, as alleged in paragraphs 10 and 11, and to entitle him to compensation in respect of the breach of that duty and for the nuisance and trespass alleged in paragraph 12.

17. Each of the Assignors has suffered financial loss in excess of any assistance payment received by him referred to in paragraph 13, particulars of which the Plaintiff craves leave to present at the trial.

18. The Plaintiff has incurred and will continue to incur costs and expenses and loss of revenue in respect of the underlisted items, none of which would have been, or would be, incurred, had Interprovincial and Dryden Chemicals respectively constructed and operated their respective plants in such a way as to prevent the escape of mercury and mercury compounds therefrom:—

*Costs and Expenses in 1970*

(a) Continued monitoring of mercury levels in the Manitoba waters, bottom sediments, aquatic organisms and fish;

(b) Administration of the assistance payments programme authorized by Section 2 of the Assistance Act;

(c) Informing the public by the news media and other means, of the occurrence of mercury pollution and its significance as a health hazard; and

(d) Re-training for other occupation, persons who were formerly engaged in the commercial fishing industry, in respect of the Manitoba waters, but whose engagement in that industry has terminated with the cessation of that industry consequent upon the contamination of the fish in those waters, hereinbefore described.

*Loss of Revenue in 1970*

(a) Reduction in number of commercial fishing and angling licenses issued and consequent loss of license fees totalling \$61,109.03 more or less;

(b) Reduction in number of angling visitors to Manitoba and consequent loss of revenue tax and other consumption taxes.

c) au cours de l'année 1969, à l'égard des eaux manitobaines, a agi comme agent de station de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, et ses employés y travaillant à la préparation du poisson ou y exerçant des fonctions similaires.

16. Chacun des subrogeants avait un droit suffisant à la pêche décrite au par. 1 et en dépendait suffisamment, pour gagner sa vie, pour tomber dans la catégorie de personnes envers lesquelles Interprovincial et Dryden Chemicals avaient une obligation de soin raisonnable, tel qu'allégué aux par. 10 et 11, et pour avoir droit à une indemnité par suite de la violation de cette obligation de même que pour la «nuisance» et le «trespass» allégués au par. 12.

17. Chacun des subrogeants a subi un préjudice financier supérieur aux prestations qu'il a touchées et dont il est question au paragraphe 13; la demanderesse demande l'autorisation de fournir au procès les détails des dommages subis.

18. La demanderesse a subi et subira des frais, des dépenses et un manque à gagner sous les rubriques énumérées ci-dessous. Rien de cela ne se serait produit ou ne se produirait si Interprovincial et Dryden Chemicals avaient l'une et l'autre construit et exploité leurs usines de façon à empêcher les fuites de mercure et de composés de mercure:—

*Frais et dépenses en 1970*

a) Contrôle des quantités de mercure dans les eaux manitobaines, les sédiments, les organismes aquatiques et le poisson;

b) Application du programme de paiement de prestations autorisé par l'art. 2 du Assistance Act;

c) Diffusion d'informations par les media et autrement, sur l'existence de la pollution par le mercure et le risque que celle-ci comporte pour la santé; et

d) Recyclage des personnes qui avaient jusque-là œuvré dans l'industrie de la pêche commerciale dans les eaux manitobaines et qui ont dû mettre fin à leurs activités en raison de la disparition de cette industrie par suite de la contamination ci-dessus décrite du poisson dans ces eaux;

*Manque à gagner en 1970*

a) Réduction du nombre de permis de pêche commerciale et de pêche à la ligne délivrés et, par suite, perte des droits de permis s'élevant à la somme totale de \$61,109.03, plus ou moins;

b) Réduction du nombre des touristes venus pratiquer la pêche à la ligne au Manitoba et, par suite, perte d'impôt sur les revenus et d'autres taxes de consommation.



19. With respect to the escape of mercury referred to in paragraph 6 and the accumulation thereof on the river bed referred to in paragraph 7, the Plaintiff fears that unless prompt steps are taken to cease the former and remove or permanently neutralize the latter, pollution of the Manitoba waters and contamination of the fish therein, will continue for a lengthy period, with the attendant loss to the Plaintiff and to the assignors herein described.

20. The Plaintiff therefore claims against the Defendants and each of them:—

(a) An injunction restraining each from continuing to discharge mercury or mercury compounds from their respective chlor-alkali plants into the two aforementioned rivers respectively, or into any other water-course directly or indirectly draining into or connecting with the Manitoba waters;

(b) A mandatory order requiring each to remove or permanently neutralize the accumulation of mercury on the respective river beds referred to in paragraph 7;

(c) In lieu of the relief claimed in (b) supra, damages in an amount sufficient to enable the Plaintiff to effect removal or permanent neutralization of the said mercury deposits;

(d) Payment of the sum of \$2,000,000.00 more or less, referred to in paragraph 13;

(e) Payment of a sum equal to the excess referred to in paragraph 17;

(f) Payment of a sum sufficient to cover the costs and expenses and loss of revenue, referred to in paragraph 18;

(g) Interest at the legal rate on all sums of money claimed hereunder;

(h) Such further and other relief as to this Honourable Court may seem just;

(i) Costs.

A full understanding of the submissions of the parties and intervenants requires consideration of the first four sections of the impugned Manitoba statute which consists in all of eight sections, the last four dealing, respectively, with authority for agreements with Canada, with provisions for the cost of administration, with identification of the Act in the continuing consolidation of Manitoba statutes and with its in force date. The first four sections read as follows:

19. A l'égard des fuites de mercure, mentionnées au par. 6 et des dépôts de cette substance dans le lit de la rivière, mentionnés au par. 7, la demanderesse craint qu'à défaut de prendre rapidement des mesures pour faire cesser ces fuites et pour enlever ou neutraliser de façon permanente les dépôts, les eaux manitobaines restent polluées et le poisson qui s'y trouve reste contaminé pour longtemps à venir, ce qui entraînera des pertes pour la demanderesse et les subrogeants susdits.

20. Par conséquent, la demanderesse demande contre les défenderesses, solidairement, ce qui suit:—

a) Une injonction visant à empêcher chacune des défenderesses de continuer à déverser du mercure ou des composés de mercure de leur usine respective de chlore et de soude caustique dans les deux rivières susdites respectivement ou dans tout autre cours d'eau se jetant dans les eaux manitobaines ou communiquant avec elles directement ou indirectement;

b) une ordonnance visant à obliger chacune des défenderesses à enlever ou à neutraliser de façon permanente les dépôts de mercure dans le lit des rivières mentionnées au par. 7;

c) au lieu du redressement réclamé à l'al. b) ci-dessus, des dommages-intérêts d'un montant suffisant pour que la demanderesse puisse elle-même enlever ou neutraliser de façon permanente lesdits dépôts de mercure;

d) le paiement de la somme de deux millions de dollars, plus ou moins, mentionnée au par. 13;

e) le paiement d'une somme égale à l'excédent mentionné au par. 17;

f) le paiement d'une somme suffisante pour compenser les frais et dépenses ainsi que le manque à gagner mentionnés au par. 18;

g) l'intérêt au taux légal sur toutes les sommes d'argent ici réclamées;

h) toute autre forme de redressement ou tout redressement supplémentaire que le tribunal jugera équitable;

i) les dépens.

Pour bien comprendre les prétentions des parties et des intervenants, il faut examiner les quatre premiers articles de la loi manitobaine attaquée. Elle en comprend huit dont les quatre derniers, traitent du pouvoir de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, des frais d'application de la loi, de sa désignation dans les Statuts révisés mis à jour du Manitoba et de sa date d'entrée en vigueur. Quant aux quatre premiers articles, en voici la teneur:

*Definitions.*

## 1. In this Act

(a) "contaminant" means any substance whether gaseous, liquid or solid

(i) that is foreign to or in excess of the natural constituents of water; or

(ii) that affects the natural, physical, chemical, or biological quality of water;

and that is, or may be, injurious to health or safety of a person, or injurious or damaging to property or to plant and animal life;

(b) "minister" means that member of the Executive Council charged by the Lieutenant Governor in Council with the administration of this Act.

*Authority to make payments.*

2. The minister may make payments, whether by way of loan or otherwise, in such amounts and upon such terms and conditions as he considers appropriate, to any person then or formerly engaged in any capacity in the commercial fishing industry who, in the opinion of the minister, has suffered, or will suffer, financial loss by reason of the prohibition of the taking of fish from waters in the province because of the contamination of fish resulting from pollution of those waters.

*Assignment of right to sue.*

3.(1) The government may receive from any person to whom a payment is made under section 2, an assignment in writing of that person's right to sue any person responsible, or allegedly responsible, for pollution of the waters referred to in that section.

*Government as assignee may sue in its own name.*

3.(2) Notwithstanding that the subject matter of the assignment is a bare right to sue in tort or that the assignor assigns the right to sue in respect of a part of his loss only, upon execution of an assignment made under subsection (1), the government is the absolute owner of the right to sue, and of the proceeds thereof, and may enforce the right to sue in its own name.

*Damages recoverable.*

3.(3) In any suit brought by the government as assignee under an assignment made under subsection (1), in addition to any other item of damages properly recoverable the government, upon establishment of liability, may recover from the defendant the actual loss suffered by the assignor, or so much thereof as was assigned to

[TRANSLATION] *Définitions*

## 1. Dans la présente loi,

a) «polluant» désigne toute substance gazeuse, liquide ou solide

(i) qui est étrangère aux éléments naturels composant l'eau ou qui s'y trouve à dose supérieure à la normale; ou

(ii) qui porte atteinte à la qualité naturelle, physique, chimique ou biologique de l'eau;

et qui est, ou peut être, préjudiciable à la santé d'une personne ou préjudiciable ou nuisible aux biens ou à la vie végétale et animale;

b) «Ministre» désigne le membre du Conseil exécutif chargé par le lieutenant-gouverneur en conseil de l'application de la présente loi.

*Autorisation de faire des paiements.*

2. Le Ministre peut faire, sous forme de prêt ou autrement, et selon les modalités qu'il estime convenables, les paiements qu'il juge équitables à toute personne qui s'adonne ou qui s'est adonné dans le passé, à quelque titre que ce soit, à l'industrie de la pêche commerciale et qui, de l'avis du Ministre, a subi ou subira un préjudice financier par suite de l'interdiction de prendre du poisson dans les eaux de la province en raison de la contamination du poisson attribuable à la pollution de ces eaux.

*Subrogation.*

3.(1) Le gouvernement peut être subrogé, par écrit, par toute personne à qui un paiement est fait en vertu de l'article 2, dans le droit de cette personne d'instituer une poursuite contre toute personne responsable ou présumé responsable de la pollution des eaux dont il est question à l'article susdit.

*Le gouvernement, à titre de subrogé, peut intenter des poursuites en son propre nom.*

3.(2) Même si l'objet de la subrogation est un simple droit d'instituer une poursuite en responsabilité civile, même si le subrogeant ne cède son droit de poursuivre qu'à l'égard d'une partie seulement de ses pertes, le gouvernement devient dès la signature de la subrogation consentie en vertu du paragraphe (1), le titulaire absolu du droit d'instituer de poursuite et du recouvrement, et il peut exercer ce droit en son propre nom.

*Domages recouvrables.*

3.(3) Dans toute poursuite instituée par le gouvernement à titre de subrogé en vertu d'une subrogation consentie conformément au paragraphe (1), le gouvernement, une fois la responsabilité du défendeur établie, peut recouvrer de celui-ci, en sus de tout autre montant recouvrable à titre de dommages-intérêts, le plus élevé



the government, or the payment made to the assignor by the minister under section 2, whichever is the greater.

*Government may re-assign.*

3.(4) The government may at any time, upon such terms and conditions as the Lieutenant Governor in Council may approve, re-assign to the assignor a right to sue assigned to the government under subsection (1).

*Facts to be proved and circumstances not constituting a defence.*

4.(1) In any suit in which the government is a plaintiff wherein the pollution of water is in issue, if it is established by the degree of proof required in a civil suit that the defendant has without lawful excuse, the proof whereof lies on him, discharged or permitted the discharge of any contaminant from premises occupied by him, into waters in the province or into any waters whereby the contaminant is carried into waters in the province, and that thereafter fish in those waters have suffered death, disease or injury, or contamination rendering them unfit or unsafe for human consumption, or any adverse effect whereby they are rendered less marketable, the defendant is liable for all financial loss occasioned thereby to any person whose loss is a subject matter of the suit, notwithstanding any one or more of the following circumstances:

- (a) At no time did that person have any proprietary interest in the fishery containing the affected fish.
- (b) A regulatory authority has forbidden or refused to permit the taking of fish from that fishery by reason of the pollution of the waters thereof.
- (c) Those waters have been, or are being, polluted from any other cause or by any other person.
- (d) It cannot be established that the contaminant affecting the fish derived from the actual volume of contaminant which the defendant discharged or permitted to be discharged from premises occupied by him, provided the deleterious effect on the fish is of a nature consistent with a contaminant of that kind being the total or partial, immediate or mediate cause.

*Permit in one jurisdiction only no excuse.*

4.(2) For the purposes of subsection (1) it is not a lawful excuse for the defendant to show that the discharge of the contaminant was permitted by the appropriate regulatory authority having jurisdiction at the place where the discharge occurred, if that regulatory authority did not also have jurisdiction at the place where the contaminant caused damage to the fishery.

des montants suivants: le montant du préjudice réel subi par le subrogeant ou de la partie dans laquelle le gouvernement a été subrogé, ou le montant versé au subrogeant par le Ministre en vertu de l'article 2.

*Rétrocession par le gouvernement.*

3.(4) Le gouvernement peut en tout temps, selon les modalités que le lieutenant-gouverneur en conseil peut approuver, rétrocéder au subrogeant un droit de poursuite cédé au gouvernement en vertu du paragraphe (1).

*Faits à prouver et circonstances qui ne constituent pas une défense à l'action.*

4.(1) Dans toute poursuite relative à la pollution de l'eau où le gouvernement est demandeur, si la preuve établit au degré de certitude requis en matière civile, que le défendeur a sans excuse légitime, dont la preuve lui incombe, déversé ou permis que soit déversé en provenance des lieux qu'il occupe, quelque polluant, dans les eaux de la province ou dans toutes autres eaux qui charrient le polluant dans les eaux de la province et que par suite du poisson dans ces eaux est devenu malade, est mort ou a été contaminé, devenant ainsi impropre à la consommation humaine ou dangereux pour celle-ci, ou détérioré dans sa valeur marchande, le défendeur est responsable de toutes les pertes financières subies par toute personne dont le préjudice fait l'objet de la poursuite, nonobstant une ou plusieurs des circonstances suivantes:

- a) Cette personne n'a en aucun temps eu un droit de propriété dans la pêcherie où vivait le poisson atteint.
- b) Un organisme de contrôle a interdit ou refusé la permission de pêcher en ce lieu en raison de la pollution des eaux.
- c) D'autres causes ou d'autres personnes ont contribué ou contribuent à la pollution de ces eaux.
- d) On ne peut démontrer que le polluant affectant le poisson provient de la quantité de polluant que le défendeur a effectivement déversé ou permis de déverser des lieux qu'il occupe, mais l'effet nocif sur le poisson est compatible avec l'effet que peut avoir la sorte de polluant qui a été la cause totale ou partielle, médiate ou immédiate de l'effet nocif.

*Une permission accordée par l'autorité compétente d'un seul ressort n'est pas une excuse légitime.*

4.(2) Pour les fins du paragraphe (1), la preuve par le défendeur que le déversement du polluant a été autorisé par l'organisme de contrôle compétent à l'endroit où le déversement s'est effectué ne constitue pas une excuse légitime, si cet organisme n'est pas également compétent à l'endroit où le polluant a causé des dommages aux pêcheries.



*Place of action.*

4.(3) The statement of claim in any suit under this Act may be issued in any judicial district.

Matas J. (as he then was), before whom the motion to strike out was argued at first instance, concluded, in reasons for judgment delivered on June 16, 1972, that because s. 4(2) of the challenged Act purported to preclude the defendants from raising a defence of lawful authority to discharge mercury into waters in Saskatchewan and Ontario it derogated from civil rights of the defendants outside Manitoba. It was beyond the powers of the Manitoba Legislature to deprive them of the extraterritorial civil rights, and consequently the Act was inapplicable to the defendants and unenforceable against them. Although he granted their motion on this ground he rejected their contentions that (1) the Manitoba Act was *ultra vires* as being in relation to the criminal law or (2) it was in conflict with any applicable federal legislation forbidding pollution of fish-frequented waters, or alteration of water quality as that quality affects fish; rather, since in his view provincial power to legislate in respect of pollution generally and in respect of Manitoba's proprietary interest in fisheries was not in issue, he found the legislation under review supportable under s. 92(5), (13) and (16) of the *British North America Act*, were it not for its reach outside the province. Again, he rejected a contention that the general power of Parliament to legislate for the peace, order and good government of Canada was invaded where an interprovincial river was concerned, and he held on this point that it was open to a province to legislate on the effect of pollution within the province, although an interprovincial river was involved. Further, he held that the province was entitled to legislate in respect of tortious liability, subject to constitutional limitations, and to bring action in the province, whether or not the tort be regarded as one respecting injury to real property. Since damage was done in Manitoba where the defendants had assets, it was the view of Matas J. that Manitoba could assert its legislative authority in respect of tortious liability, and that it was unnecessary to determine the place of occurrence for all purposes as being either where the tortious act

*Lieu d'introduction de l'action.*

4.(3) Une action en vertu des dispositions de la présente loi peut-être intentée dans tout district judiciaire.

Le juge Matas (comme il était alors), devant qui la requête en radiation a été débattue en première instance, a conclu dans ses motifs de jugement rendus le 16 juin 1972 que, parce que le par. (2) de l'art. 4 de la Loi attaquée vise à empêcher les défendeurs d'invoquer comme moyen de défense l'autorisation des autorités compétentes de déverser du mercure dans les eaux de la Saskatchewan et de l'Ontario, il porte atteinte aux droits civils des défenderesses à l'extérieur du Manitoba. La Législature du Manitoba n'a pas la compétence de les priver de droits civils extra-territoriaux et par conséquent la Loi ne peut pas s'appliquer aux défenderesses et n'a, contre elles, aucune force exécutoire. Bien que le juge ait accordé la requête pour ce motif, il a rejeté les prétentions des défenderesses que (1) la loi du Manitoba est *ultra vires* comme ayant rapport au droit criminel ou (2) qu'elle entre en conflit avec quelque loi fédérale interdisant la pollution des eaux poissonneuses ou l'altération de la qualité de l'eau dans la mesure où elle affecte le poisson; mais, puisque selon lui la compétence législative provinciale à l'égard de la pollution en général et du droit de propriété du Manitoba dans les pêcheries n'est pas en litige, il a plutôt conclu que la loi soumise pour examen se justifie en vertu des par. (5), (13) et (16) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, sauf qu'elle n'a pas de portée à l'extérieur de la province. Il rejeta encore la prétention que, lorsqu'une rivière interprovinciale est en cause, il y a empiètement sur le pouvoir général du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada et décida sur cette question qu'il appartient à la province de légiférer sur les effets de la pollution dans ses limites, même à l'égard d'une rivière interprovinciale. De plus, il décida que la province a droit de légiférer en matière de responsabilité civile, sous réserve des restrictions imposées par la constitution, et d'instituer des poursuites dans la province, même si le délit n'est pas considéré comme un préjudice causé à des biens immeubles. Puisque le dommage a été causé au Manitoba où les défenderesses ont des



was initiated or where the damage occurred.

The judgment of Matas J. was set aside by the Manitoba Court of Appeal, with Guy J.A. alone in dissent in the five-man Court. Freedman C.J.M., with whom Dickson J.A. (as he then was) concurred, rejected submissions against the validity of the challenged Act, submissions which had also been rejected by Matas J., and accepted the latter's conclusion that there was no conflict with federal pollution legislation. But he differed from Matas J. on the latter's assessment of the Manitoba Act as derogating from or denying to the appellants any extraterritorial civil rights. In particular, Freedman C.J.M. focused on s. 4(2) of the Manitoba Act whose scope was wide enough to deny to the appellants a defence based on a lawful, even licensed conduct of their business in Saskatchewan and in Ontario where the water contamination originated.

On the assumption that Ipco and Dryden were licensed in Saskatchewan and in Ontario to carry on their business as they had done, albeit with resulting injury to a Manitoba fishery, Freedman C.J.M. examined the effect which their respective licences had, from the standpoint of the conflict of laws, upon the constitutional issue which was before him. His reasons indicate that the choice of law question, raised by the occurrence of damage in Manitoba through a lawful activity under the law of Saskatchewan and Ontario, did not admit of an easy answer. The answer, for him, depended on where the tort was committed since, for constitutional purposes, if it was committed in Manitoba, it would be Manitoba law that would govern. There was, in his opinion, an arguable case that the tort was committed in Manitoba; and it would be wrong, on a motion to strike out parts of a statement of claim, to grant the motion except in the clearest case. In short, to quote his reasons, "[if] constitutional invalidity depends on a finding that the tort occurred outside Manitoba, that find-

biens, le juge Matas est d'avis que le Manitoba peut légiférer en matière de responsabilité civile sans qu'il soit nécessaire de décider où l'on doit considérer à toutes fins que le fait est survenu: le lieu où l'acte dommageable a pris naissance, ou le lieu où le dommage a été causé.

Le jugement du juge Matas a été infirmé par la Cour d'appel du Manitoba, le juge d'appel Guy étant, de cinq juges, le seul dissident. Le juge Freedman, juge en chef du Manitoba, avec qui le juge Dickson, alors juge d'appel, a été d'accord, a rejeté les prétentions soulevées à l'encontre de la validité de la Loi contestée, prétentions qui avaient aussi été rejetées par le juge Matas, et il a accepté la conclusion de ce dernier qu'il n'y a aucun conflit avec les lois fédérales relatives à la pollution. Mais il n'a pas partagé l'opinion du juge Matas à l'effet que la Loi du Manitoba violerait les droits civils extra-territoriaux des appelantes ou les empêcherait de les invoquer. Le juge en chef Freedman, a insisté en particulier, sur le par. (2) de l'art. 4 de la Loi du Manitoba dont la portée est assez vaste pour empêcher les appelantes d'invoquer un moyen de défense fondé sur la légalité des activités, même autorisées par un permis, de leurs entreprises respectives en Saskatchewan et en Ontario d'où provient l'eau polluée.

En présumant que Ipco et Dryden détenaient en Saskatchewan et en Ontario des permis pour exploiter leurs entreprises comme elles l'ont fait, même si elles causaient ainsi des dommages aux pêcheries manitobaines, le juge en chef Freedman a étudié sous l'angle des conflits de droit, l'effet des permis détenus par chacune d'elles, sur la question constitutionnelle qui lui était soumise. Ses motifs indiquent qu'il n'est pas facile de trouver la loi applicable quand des dommages ont été causés au Manitoba par l'exercice d'une activité légale selon les lois de la Saskatchewan et de l'Ontario. Pour lui, la réponse est subordonnée à l'endroit où le délit a été commis puisque, du point de vue constitutionnel, si le délit a été commis au Manitoba, c'est la Loi du Manitoba qui s'appliquera. A son avis, la prétention que le délit a été commis au Manitoba est soutenable et on aurait tort d'accorder une requête en radiation de certaines allégations d'une déclaration, si le cas n'est pas parfaitement clair. En résumé, pour le citer textuellement, [TRADUCTION] «[si] l'invalidité constitutionnelle



ing cannot be made and therefore invalidity cannot be established”.

The conclusion of the learned Chief Justice of Manitoba was that the impugned Manitoba Act was concerned with the protection of that province's right of fishery and with the regulation of the enforcement of the common law tort of injury to that fishery. That was its pith and substance, and it was supportable under s. 92(5), (13), (14) and (16) of the *British North America Act*. The validity of the statute was not impeachable because it may adversely affect rights arising outside the province when those rights fall to be determined in Manitoba and in accordance with its laws. What Manitoba had done was to impose on persons within the jurisdiction of its Courts liability for damage by them to property interests in Manitoba resulting from acts originating outside the province and justified in Saskatchewan and Ontario by permits from their appropriate regulatory authorities. In fine, the Manitoba Act was concerned not with the existence of a right outside the province but rather with the assertion and exercise of a right within the province.

Hall J.A., with whom Monnin J.A. concurred, found it unnecessary to determine where the tort was committed. In his view, it was open to the province to attach legal consequences in its territory to tortious activity, whether occurring within or without the boundaries of the province, at least where the defendants were in the province and the liability was based upon damage in Manitoba to a Manitoba resource. Founding himself in the main on cases relating to the extraterritorial competence of the Parliament of Canada, Hall J.A. did not think that there was any territorial limitation which precluded a province from imposing liability upon persons in Manitoba for acts committed outside and to define the conditions upon which damages may be awarded for such extra-provincial torts where the matter related to property and civil rights in the province or to matters of a local and private nature therein.

est subordonnée à la conclusion que le délit a été commis à l'extérieur du Manitoba, comme on ne peut en venir à cette conclusion, l'invalidité n'est pas établie».

Le savant juge en chef du Manitoba a conclu que la Loi du Manitoba attaquée vise la protection du droit de la province dans les pêcheries et la réglementation de la responsabilité civile en *common law* à l'égard du préjudice causé à ces pêcheries. C'est là le caractère véritable de la Loi et elle se justifie en vertu des par. (5), (13), (14) et (16) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La validité de la loi ne peut être contestée par ce qu'elle porterait atteinte à des droits prenant naissance à l'extérieur de la province lorsque ces droits doivent être déterminés au Manitoba selon les lois de cette province. Ce qu'a fait le Manitoba a été imputer à des personnes, dans les limites du ressort de ses tribunaux, la responsabilité de dommages causés à des biens situés au Manitoba par des actes qui ont pris naissance à l'extérieur de la province et se justifiaient en Saskatchewan et en Ontario par les permis émis par l'organisme de contrôle approprié. En définitive, la loi du Manitoba ne vise pas l'existence d'un droit à l'extérieur du Manitoba mais plutôt la revendication et l'exercice d'un droit à l'intérieur de la province.

Le juge d'appel Hall, avec qui le juge d'appel Monnin a été d'accord, n'a pas jugé nécessaire de préciser où le délit a été commis. Selon lui, la province a le pouvoir d'attacher, à des actes délictuels, des effets juridiques dans son territoire, que ces actes aient été posés à l'intérieur ou à l'extérieur des limites de la province, au moins lorsque les défenderesses sont présentes dans la province et que leur responsabilité découle de dommages causés au Manitoba à un bien de cette province. Se basant surtout sur les arrêts relatifs à la compétence extra-territoriale du Parlement du Canada, le juge d'appel Hall n'a pas cru qu'il existait quelque restriction territoriale qui empêche une province d'imputer à des personnes présentes au Manitoba la responsabilité d'actes posés à l'extérieur et de déterminer les modalités de dommages intérêts pour les délits commis à l'extérieur de la province lorsqu'il s'agit de la propriété et des droits civils dans la province ou de matières d'une nature locale ou privée dans la province.



In his dissent, Guy J.A. agreed with Matas J. in his assessment of the legal effect of the Manitoba Act; the vice of the Act was in depriving the appellants of all possible defences to actions against them for polluting Manitoba waters. Guy J.A. was of the opinion that a province could not, in the guise of legislation in relation to property and civil rights in the province, take away civil rights enjoyed by the affected persons in other provinces or in other countries. What was in issue was not the jurisdiction of the Manitoba Courts, but the reach of Manitoba law to deprive persons subject to those Courts of rights enjoyed by them in respect of acts done outside Manitoba, and, indeed, to deprive them of defence for acts done outside of Manitoba where damage occurs in Manitoba, even of the defence that the damage was not a direct result of the extra-provincial act.

I have summarized the views of the Manitoba judges in this case to show the range of the matters canvassed by them, but not their details. What emerges from the reasons in the Courts below is a concern about the interaction of conflicts of laws questions with the territorial limits of provincial legislative power. This issue was touched upon, in a situation different from the present one, in *Attorney General of Ontario v. Scott*<sup>2</sup>, and there is slight reference to it in *C.P.R. v. Parent*<sup>3</sup>, a judgment of the Privy Council reversing a judgment of this Court<sup>4</sup>. But the main reliance of the appellants in challenging the validity of the Manitoba Act on the basis of its extraterritorial impact was on *Royal Bank of Canada v. The King*<sup>5</sup>, which did not come here but went directly to the Privy Council from the Alberta Appellate Division.

<sup>2</sup> [1956] S.C.R. 137.

<sup>3</sup> [1917] A.C. 195.

<sup>4</sup> (1915), 51 S.C.R. 234.

<sup>5</sup> [1913] A.C. 283.

Dans sa dissidence, le juge d'appel Guy a été d'accord avec le juge Matas sur l'effet de la Loi du Manitoba; ce qui l'invalide c'est qu'elle prive les appelantes de tout moyen de défense possible aux actions intentées contre elles pour la pollution des eaux manitobaines. Le juge d'appel Guy a été d'avis qu'une province ne peut pas, sous prétexte de légiférer en matière de propriété et droits civils dans la province, supprimer les droits civils dont jouissent dans d'autres provinces ou dans d'autres pays les personnes visées. Ce qui est en litige, ce n'est pas la juridiction des tribunaux du Manitoba, mais la portée de la loi manitobaine qui prive les personnes assujetties à ces tribunaux, de droits dont elles jouissaient à l'égard d'actes posés par elles à l'extérieur du Manitoba, et, de fait, les prive de moyens de défense pour des actes posés à l'extérieur du Manitoba lorsque le dommage survient au Manitoba, voire du moyen de défense que le dommage ne résulte pas directement de l'acte posé hors de la province.

J'ai résumé les points de vue des juges du Manitoba en cette affaire pour montrer, sans entrer dans les détails, la diversité des sujets qu'ils ont examinés. Les motifs des tribunaux d'instance inférieure traduisent une préoccupation à l'égard de l'interaction des questions de conflit de lois avec la limite territoriale du pouvoir législatif provincial. Cette question a été traitée, dans un contexte différent de celui de la présente affaire, dans le *Procureur général de l'Ontario c. Scott*<sup>2</sup>, et il en est fait quelque peu mention dans *C.P.R. v. Parent*<sup>3</sup>, une décision du Conseil privé infirmant un arrêt de cette Cour<sup>4</sup>. Mais, pour contester la validité de la Loi manitobaine en raison de sa portée extra-territoriale, les appelantes se sont appuyées surtout sur l'arrêt *Royal Bank of Canada v. The King*<sup>5</sup>, affaire qui a été portée directement de la Division d'appel de l'Alberta au Conseil privé sans passer par cette Cour.

<sup>2</sup> [1956] R.C.S. 137.

<sup>3</sup> [1917] A.C. 195.

<sup>4</sup> (1915), 51 R.C.S. 234.

<sup>5</sup> [1913] A.C. 283.

Before turning to examine the foregoing cases and others bearing on the issue of provincial competence, if any, to legislate with extraterritorial effect, I wish to deal with submissions made by Ipco and Dryden on the alleged invasion by Manitoba of federal legislative authority in relation to "seacoast and inland fisheries" under s. 91(12) of the *British North America Act*. None of the other submissions of the appellants as to encroachment on federal legislative authority, whether in relation to the criminal law or other heads of federal power need be considered; as to them, I am in agreement with both Matas J. and with the Manitoba Court of Appeal.

No attack was made in this Court upon the validity of any federal legislation or regulations thereunder, whether dealing with fisheries or with water quality as it affects fisheries. On this footing, the appellants' position was that not only did the Manitoba Act invade the exclusive legislative authority of Parliament in relation to fisheries, but it was also in conflict with federal legislation and hence must yield to it (or, alternatively, federal legislation has pre-empted the field in which the Manitoba Act purported to operate). The starting point for this double submission was the judgment of this Court in *The Queen v. Robertson*<sup>6</sup>, where the distinction between legislative power and property rights was first adumbrated, becoming later a staple of constitutional interpretation as a result of the judgment of the Privy Council in *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario*<sup>7</sup>. Particular emphasis was laid by the appellants upon what Ritchie C.J. said in *The Queen v. Robertson*, at pp. 120-1 as follows:

I am of opinion that the legislation in regard to "Inland and Sea Fisheries" contemplated by the *British North America Act* was not in reference to "property and civil rights"—that is to say, not as to the ownership of the beds of the rivers, or of the fisheries, or the rights of individuals therein, but to subjects affecting the fisheries generally, tending to their regulations, protection and preservation, matters of a national and general

Avant de passer à l'examen des arrêts mentionnés ci-dessus et des autres décisions sur la compétence des provinces, si elle existe, d'adopter des lois ayant une portée extra-territoriale, je veux traiter des prétentions d'Ipco et de Dryden sur le prétendu empiètement par le Manitoba sur la compétence législative du gouvernement fédéral concernant «les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» en vertu de l'art. 91(12) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il n'y a pas lieu de considérer les autres prétentions des appelantes à l'égard de l'empiètement sur l'autorité législative fédérale, que ce soit en relation avec le droit criminel ou d'autre sujets relevant du pouvoir fédéral; à l'égard de ces prétentions, je suis d'accord avec le juge Matas comme avec la Cour d'appel du Manitoba.

En cette Cour, on n'a contesté la validité d'aucune loi fédérale, ou règlement connexe, traitant soit des pêcheries soit de la qualité de l'eau dans la mesure où elle effectue les pêcheries. Sur ce point, la position des appelantes est que non seulement la Loi manitobaine empiète sur l'autorité législative exclusive du Parlement relative aux pêcheries, mais qu'elle entre aussi en conflit avec la loi fédérale devant laquelle elle doit donc céder (ou, autre argument, la loi fédérale a déjà occupé le champ d'application visé par la Loi manitobaine). L'arrêt de cette Cour dans *La Reine c. Robertson*<sup>6</sup>, est à la source de cette double prétention. Pour la première fois, dans cet arrêt, on a esquissé la distinction entre le pouvoir législatif et les droits de propriété, distinction qui est devenue plus tard un élément essentiel d'interprétation constitutionnelle par suite du jugement du Conseil privé dans *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario*<sup>7</sup>. Les appelantes se sont surtout appuyées sur ce qu'a déclaré le juge en chef Ritchie dans *La Reine c. Robertson*, aux pp. 120-1:

[TRANSLATION] Je suis d'opinion que le pouvoir de légiférer à l'égard des «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur», envisagé par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* n'a pas rapport à la «propriété et aux droits civils»—c'est-à-dire la propriété du lit des rivières ou des pêcheries, ou les droits des individus à cet égard mais plutôt aux sujets touchant les pêcheries en général, visant leur réglementation, leur protection et leur con-

<sup>6</sup> (1882), 6 S.C.R. 52.

<sup>7</sup> [1898] A.C. 700.

<sup>6</sup> (1882), 6 R.C.S. 52.

<sup>7</sup> [1898] A.C. 700.



concern and important to the public, such as the forbidding fish to be taken at improper seasons in an improper manner, or with destructive instruments, laws with reference to the improvement and increase of the fisheries; in other words, all such general laws as enure as well to the benefit of the owners of the fisheries as to the public at large, who are interested in the fisheries as a source of national or provincial wealth; in other words, laws in relation to the fisheries, such as those which the local legislatures were, previously to and at the time of confederation, in the habit of enacting for their regulation, preservation and protection, with which the property in the fish or the right to take the fish out of the water to be appropriated to the party so taking the fish has nothing whatever to do, the property in the fishing, or the right to take the fish, being as much the property of the province or the individual, as the dry land or the land covered with water.

The words in this passage, "tending to their regulation, protection and preservation", and the same words appearing in a passage on p. 123, were relied on by the appellants as excluding provincial competence to deal with nuisance or negligence or, indeed, with any civil liability in respect of interference with a right of fishery. The submission was that provincial competence was limited to determining ownership of fisheries, or other property interests therein, but no more. For the reasons that follow, I am unable to accept these submissions.

The right to fish in Manitoba is within the class of *profits à prendre*, being a real property interest which may exist either in gross or as appurtenant to a dominant tenement. The record in the present case does not disclose the nature of the rights of fishery which were involved in the present case, but it may be safely taken that they were rights of fishery in gross since, if appurtenant, they would be limited to the needs of the dominant tenement. Moreover, although it does not clearly appear whether any private rights of fishery were involved, as opposed to rights of fishery vested in the Crown in right of Manitoba, the authority of the province over property therein and its legislative right to assume ownership thereof make it unnecessary, in the light of the nature of the

servation, sujets d'intérêt national et général et important pour le public, comme l'interdiction de prendre du poisson en temps inopportun, d'une façon abusive, ou en employant des accessoires destructifs et les lois en vue de l'amélioration et de l'augmentation du rendement des pêcheries; en d'autres mots, toutes les lois générales dont le but est aussi bien l'avantage des propriétaires des pêcheries que du public en général qui s'intéresse aux pêcheries à titre de source de richesse pour le pays ou la province; en d'autres mots, les lois relatives aux pêcheries, comme celles que les législatures locales avaient coutume, avant la Confédération, d'adopter pour la réglementation, la conservation et la protection des pêcheries, lesquelles lois n'ont aucun rapport avec le droit de propriété sur le poisson ou le droit pour la personne qui pêche le poisson de s'approprier le poisson pris, le droit de propriété sur le poisson ou le droit de prendre le poisson appartenant autant à la province ou à l'individu, que la terre ferme ou les terrains recouverts d'eau.

Les appelantes se sont fondées sur les mots «visant leur réglementation, leur protection et leur conservation» que l'on trouve dans ce passage ainsi qu'à la p. 123. Elles ont soutenu qu'ils privent les provinces de la compétence de légiférer en matière de «nuisance» ou de négligence ou, de fait, en toute matière de responsabilité civile découlant d'une atteinte à un droit de pêche. On a prétendu que la compétence provinciale se limite à déterminer les droits de propriété des pêcheries, ou les autres droits de propriété inhérents à celles-ci, mais pas plus. Pour les raisons qui suivent, je ne puis accepter ces prétentions.

Le droit de pêche au Manitoba est dans la catégorie des «profits à prendre», puisqu'il est un droit immobilier qui peut exister par lui-même ou comme accessoire d'un fonds dominant. Le dossier en l'espèce ne révèle pas la nature des droits de pêche qui font l'objet du présent litige, mais on peut considérer qu'il s'agit de droits de pêche existant par eux-mêmes, puisque s'ils étaient accessoires, ils seraient limités aux besoins du fonds dominant. De plus, bien qu'il n'apparaisse pas clairement si quelque droit privé de pêche est en cause, par opposition aux droits de pêche dévolus à la Couronne du chef du Manitoba, l'autorité de la province à l'égard de la propriété de ces droits et son pouvoir législatif de se les approprier rendent inutiles, à la lumière de la nature des



proceedings out of which this appeal arose, to determine whether private rights of fishery existed in any of the waters alleged to have been polluted. There is also the fact that the statement of claim asserts Manitoba's ownership of all rights of fishery in its waters, and further asserts a sufficient interest of the erstwhile 1590 commercial fishermen in those fisheries to give substance to their assignments of their right to sue the appellants for damages.

That it was open to the federal Parliament to prohibit or regulate the use of rights of fishery, in the sense, *inter alia*, of limiting the permissible catch and determining open and closed seasons, was not disputed; and equally not disputed that it could do this by a licensing system. In Manitoba, the federal *Manitoba Fishery Regulations*, SOR/54-365, as amended, passed under the authority of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1952, c.119 (repealed and replaced by the *Manitoba Fishery Regulations*, SOR/71-264, effective June 8, 1971, made pursuant to the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c.F-14) provided for the licensing of commercial fishing in the waters of Manitoba. As a result of the pollution of those waters resulting in the ingestion of mercury by fish therein, fishing for commercial purposes was stopped as of April 1, 1970, in certain waters of Manitoba, and as of July 17, 1970, in other waters, and the number of sports fishing permits was decreased. It appears that it was either the provincial Minister in Manitoba or other Manitoba official who enjoined the commercial fishing but, in doing so, he was acting as the appropriate federal authority under the federal fishery regulations applicable to Manitoba. The legality of the prohibition of commercial fishing by the 1590 persons who obtained financial assistance under the *Manitoba Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act* is not challenged, nor can there be any challenge to the right of Manitoba to provide them with financial assistance. What is challenged as an encroachment on exclusive federal authority in relation to fisheries is the conferment by the Manitoba Act of the right of action in the Government of the province in the particular terms and with the particular advantages given to it as plaintiff.

procédures qui ont donné lieu à ce pourvoi, de déterminer l'existence de droits privés de pêche dans les eaux qu'on prétend avoir été polluées. Il y a aussi le fait que la déclaration allègue que le Manitoba est propriétaire de tous les droits de pêche dans ses eaux et de plus que les 1,590 personnes qui faisaient autrefois la pêche commerciale ont un droit suffisant dans ces pêcheries pour justifier la subrogation dans leurs droits de poursuivre les appelantes en dommages-intérêts.

On n'a pas contesté qu'il appartient au Parlement fédéral d'interdire ou réglementer l'exercice des droits de pêche, au sens, *inter alia*, de limiter la quantité de poisson qu'il est permis de prendre et d'établir les saisons de fermeture et d'ouverture; et qu'il peut le faire en établissant un régime de permis. Au Manitoba, le *Règlement de pêche du Manitoba*, DORS/54-365, modifié, édicté en vertu de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1952, c. 119, (abrogé et remplacé par le *Règlement de pêche du Manitoba*, DORS/71-264, en vigueur le 8 juin 1971, édicté en vertu de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14) prévoit la délivrance de permis pour la pêche commerciale dans les eaux manitobains. A la suite de la pollution des eaux résultant de l'absorption de mercure par le poisson vivant dans ces eaux, la pêche commerciale a été interdite à compter du 1<sup>er</sup> avril 1970, dans certaines eaux du Manitoba et, à compter du 17 juillet 1970, dans d'autres eaux, et le nombre de permis pour la pêche sportive a diminué. Il appert que c'est soit le ministre provincial du Manitoba ou un autre fonctionnaire manitobain qui a interdit la pêche commerciale mais, ce faisant, il agissait à titre de mandataire de l'organisme fédéral de contrôle dûment autorisé en vertu du règlement fédéral sur la pêche en vigueur au Manitoba. On ne conteste pas la légalité de l'interdiction de la pêche commerciale aux 1,590 personnes qui ont obtenu des prestations financières en vertu du *Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act* du Manitoba, non plus que le droit du Manitoba de verser ces prestations. Ce qui est contesté, comme un empiètement sur la compétence exclusive du fédéral à l'égard des pêcheries, est l'attribution par la Loi du Manitoba du droit d'action au gouvernement de la province selon les modalités et les avantages particuliers qui lui sont accordés à titre de demandeur.



Since, for the purposes of the present case, it must be taken that the Crown in right of Manitoba both owned the fisheries in the waters of the province and was proper assignee of such interests in those fisheries as the 1590 assignors had, the question that arises under the appellants' contention in respect of the federal fisheries power is whether the liability imposed under the Manitoba Act, and the recoverable loss where liability is established, go beyond the limits of provincial competence and invade that federal power. It is plain enough to me that a province having rights in property therein is entitled to protect those rights against injury, and, similarly, to protect the interests that others may have in that property, by bringing or authorizing actions for damages, either as at common law or under statutory provision. It is, in my view, untenable to fasten on words in a judgment, such as the words "tending to their regulation, protection and preservation", which appear in the reasons in *The Queen v. Robertson*, and read them as if they have literal constitutional significance. Federal power in relation to fisheries does not reach the protection of provincial or private property rights in fisheries through actions for damages or ancillary relief for injury to those rights. Rather, it is concerned with the protection and preservation of fisheries as a public resource, concerned to monitor or regulate undue or injurious exploitation, regardless of who the owner may be, and even in suppression of an owner's right of utilization. I see nothing in the impugned Manitoba Act that trespasses on federal legislative authority in relation to fisheries.

The issue of conflict with existing federal legislation or valid regulations thereunder was raised by the appellants in the light of s. 33(2) of the federal *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, as amended, which forbids, on pain of a summary conviction penalty, the deposit of deleterious substances in waters frequented by fish, unless permitted under applicable federal regulations. Section 33(7) empowers the convicting Court to make a restraining order in addition to imposing prescribed punishment for the offence and s. 33(10)

Puisque, pour les fins de la présente affaire, on doit présumer que la Couronne du chef du Manitoba est à la fois propriétaire des pêcheries dans les eaux de la province et est dûment subrogée aux droits dans ces pêcheries qu'avaient les 1,590 subrogeants, la question qui se pose par suite de la prétention des appelantes à l'égard de la compétence fédérale sur les pêcheries, est de savoir si la responsabilité décrétée par la Loi du Manitoba et, la détermination des dommages recouvrables, si la responsabilité est établie, outrepassent les limites de la compétence provinciale et envahissent le pouvoir fédéral. Il est clair pour moi qu'une province qui a des droits de propriété peut prendre des mesures pour les protéger et, de la même façon, protéger les intérêts que d'autres peuvent avoir dans ces droits, en intentant ou en autorisant des actions en dommages-intérêts, fondées soit sur la *common law* soit sur des dispositions statutaires. A mon avis, il est insoutenable de s'attacher aux mots d'un arrêt, tels que «visant leur réglementation, leur protection et leur conservation», dans les motifs de *La Reine c. Robertson*, et de leur donner, du point de vue constitutionnel, une portée littérale. Le pouvoir fédéral sur les pêcheries ne s'étend pas à la protection des droits privés ou provinciaux dans les pêcheries par la voie de recours en dommages-intérêts ou de redressements accessoires pour atteinte à ces droits. Il vise plutôt la protection et la conservation des pêcheries, à titre de richesse pour le public, et le contrôle et la réglementation de leur exploitation abusive ou nuisible, quel qu'en soit le propriétaire, et même la suppression de l'exercice du droit par le propriétaire. Je ne vois rien dans la Loi contestée du Manitoba qui empiète sur l'autorité législative fédérale relative aux pêcheries.

La question du conflit avec la loi fédérale existante ou avec le règlement dûment adopté en vertu de celle-ci, a été soulevée par les appelantes à la lumière du par. (2) de l'art. 33 de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14, modifiée, qui défend, sous peine de sanction sur déclaration sommaire de culpabilité, le dépôt de substances nocives dans des eaux poissonneuses à moins que le règlement fédéral applicable le permette. Le paragraphe (7) de l'art. 33 donne au tribunal qui déclare une personne coupable le pouvoir d'émet-



provides that "no civil remedy for any act or omission is suspended or affected by reason that the act or omission is an offence under this section". "Deleterious substance" is defined in s. 33(11) to mean any substance that if added to water would degrade or alter its quality so that it is rendered deleterious to fish or to the use by man of fish that frequent that water.

It may fairly be taken that a deleterious substance under the *Fisheries Act* is also a contaminant under the Manitoba Act that is in issue in these proceedings; but the similarity of definition in the effect of the pollutant (to use a neutral term) on fish does not result in the preclusion of the provincial Act or in its sterilization. The federal definition is directed to a penal sanction in the general public interest and is not concerned (as s. 33(10) thereof emphasizes) with civil redress. Although there may conceivably be some overlap if a restraining order is made under the federal Act and if an injunction is directed (as is sought in the claim for relief in the present case), this issue and its constitutional effect need not be faced unless orders are made that have concurrent force, and there is no such situation presented here.

This is not a case where provincial legislation has purported to make unlawful an activity which is permitted under federal legislation; and even assuming that this would be so in the light of the federal *Chlor-Alkali Mercury Regulations*, SOR/72-92 of March 29, 1972, and especially of s. 4(1) of those Regulations (permitting deposits of specified quantities of mercury without liability to punishment), those Regulations were not in force when the proceedings herein were instituted and, at the most, could only affect, if they would have any effect at all, the scope of any injunction that might be directed in the civil suit.

I come now to the question that was central to the conclusions of the Manitoba Courts, namely,

tre un ordre de prohibition en sus de la peine prescrite pour l'infraction et le par. (10) de l'art. 33 prévoit qu'«aucun recours devant les tribunaux civils pour un acte ou une omission n'est suspendu ni affecté du fait que l'acte ou l'ommission constitue une infraction au présent article». Le paragraphe (11) de l'art. 33 définit une «substance nocive» comme «toute substance qui si elle était ajoutée à une eau, dégraderait ou modifierait sa qualité de façon à la rendre nocive pour le poisson et à rendre nocive l'utilisation par l'homme du poisson qui vit dans cette eau.»

On peut très bien considérer qu'une substance nocive en vertu de la *Loi sur les pêcheries* est aussi un polluant en vertu de la Loi du Manitoba en litige dans les présentes procédures; mais la similitude de définition dans l'effet sur le poisson de l'agent de contamination (pour employer un mot neutre) n'a pas pour résultat d'écarter la Loi provinciale ou de la rendre inopérante. La définition fédérale vise à procurer une sanction d'ordre pénal dans l'intérêt du public en général sans avoir aucunement en vue les recours civils (comme le par. (10) de l'art. 33 de ladite loi le souligne). Bien qu'on puisse concevoir quelque chevauchement s'il y a un ordre de prohibition en vertu de la Loi fédérale ainsi qu'une injonction (comme le requiert l'une des conclusions de la présente action), cette question et ses conséquences d'ordre constitutionnel n'ont pas à être considérées à moins que les ordres émis s'appliquent concurremment, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il ne s'agit pas d'un cas où une loi provinciale a voulu rendre illégale une activité permise par la loi fédérale; et même si c'était le cas à l'égard du *Règlement fédéral sur le mercure provenant des fabriques de chlore et de soude caustique*, DORS/72-92 du 29 mars 1972, et plus particulièrement du par. (1) de l'art. 4 de ce règlement (qui permet le dépôt d'une quantité déterminée de mercure sans sanction possible), ce règlement n'était pas en vigueur lorsque les présentes procédures ont été intentées et, au plus, il ne pourrait avoir d'effet, s'il en est, que sur la portée de l'injonction qui pourrait être émise dans la poursuite civile.

J'en arrive maintenant au point qui est au cœur des conclusions des Cours du Manitoba, à savoir si



whether the challenged Manitoba Act was in relation to any property interests or other civil law interests of the appellants or others outside the Province of Manitoba and hence was beyond Manitoba's legislative power. Certain features of the Manitoba Act, however unique or burdensome or even unfair in impact, are clearly without constitutional infirmity. I put in this class the provisions for assignment of a bare right of action under s. 3(1)(2); the provisions of s. 3(3) for recovery of money damages which may exceed the loss actually suffered and be up to the total of payments actually made by the Government under s. 2; the provision putting upon defendants the burden of proof of lawful excuse for pollution under s. 4(1); the provision of s. 4(1)(a) making it immaterial to liability that loss was suffered by an assignor having no proprietary interest in the affected fishery (*i.e.* making economic loss alone recoverable); the provisions of s. 4(1)(c) making it immaterial to liability that there were other contributing causes or others were contributing to the pollution; and the provisions of s. 4(1)(d), easing the burden of proving cause and effect in the discharge of a contaminant by a defendant. Indeed, the constitutionality of these provisions was not attacked directly. The attack, if any, came in connection with the objection taken to the validity of the words of s. 4(1) defining the basis of liability, the validity of s. 4(1)(b) and, in the main, the validity of s. 4(2).

I repeat here, for convenience of reference, those provisions of the Act, being all in s. 4 thereof, upon which the constitutional objection now being considered was founded. They read as follows:

4(1) In any suit in which the government is a plaintiff wherein the pollution of water is in issue, if it is established by the degree of proof required in a civil suit that the defendant has . . . discharged or permitted the discharge of any contaminant from premises occupied by

la Loi contestée du Manitoba est relative à des droits de propriété ou à d'autres droits civils des appelantes ou d'autres personnes à l'extérieur de la province du Manitoba et outrepassé par conséquent la compétence législative provinciale. Certains aspects de la Loi du Manitoba, si unique, onéreuse ou même inéquitable que soit leur répercussion, sont de toute évidence valides du point de vue constitutionnel. Je place en cette catégorie les dispositions relatives à la subrogation dans un simple droit de poursuite en vertu des par. (1) et (2) de l'art. 3; les dispositions du par. (3) de l'art. 3 traitant du recouvrement de dommages-intérêts qui peuvent dépasser le montant du préjudice réel subi et s'élever au total des prestations effectivement versées par le gouvernement en vertu de l'art. 2; la disposition du par. (1) de l'art. 4 imposant aux défenderesses le fardeau de la preuve de l'excuse légitime justifiant la pollution; la disposition de l'al. a) du par. (1) de l'art. 4 rendant sans conséquence à l'égard de la responsabilité le fait que le préjudice ait été subi par un subrogeant n'ayant pas de droit de propriété dans la pêcheerie visée (c.-à-d. rendant ainsi recouvrable une simple perte économique); les dispositions de l'al. c) du par. (1) de l'art. 4 rendant sans conséquence à l'égard de la responsabilité le fait que d'autres causes ou d'autres personnes aient contribué à la pollution; et les dispositions de l'al. d) du par. (1) de l'art. 4 facilitant la preuve de la cause et des effets du déversement d'un polluant par un défendeur. De fait, la constitutionnalité de ces dispositions n'a pas été attaquée directement. Si elle l'a été, ce n'est qu'à l'occasion des objections soulevées contre la validité du texte du par. (1) de l'art. 4 qui définit la base de responsabilité, la validité de l'al. b) du par. (1) de l'art. 4 et, dans son ensemble, la validité du par. (2) de l'art. 4.

Pour faciliter la consultation, je cite de nouveau ici ces dispositions de l'art. 4 de la Loi, qui ont servi de base à l'objection constitutionnelle qui est maintenant examinée. Ces dispositions sont les suivantes:

4.(1) Dans toute poursuite relative à la pollution de l'eau où le gouvernement est demandeur, si la preuve établit au degré de certitude requis en matière civile, que le défendeur a sans excuse légitime, dont la preuve lui incombe, déversé ou permis que soit déversé en



him, into waters in the province or into any waters whereby the contaminant is carried into waters in the province, and that thereafter fish in those waters have suffered death, disease or injury, or contamination rendering them unfit or unsafe for human consumption, or any adverse effect whereby they are rendered less marketable, the defendant is liable for all financial loss occasioned thereby to any person whose loss is a subject matter of the suit, notwithstanding any one or more of the following circumstances:

(b) A regulatory authority has forbidden or refused to permit the taking of fish from that fishery by reason of the pollution of the waters thereof.

4(2) For the purposes of subsection (1) it is not a lawful excuse for the defendant to show that the discharge of the contaminant was permitted by the appropriate regulatory authority having jurisdiction at the place where the discharge occurred, if that regulatory authority did not also have jurisdiction at the place where the contaminant caused damage to the fishery.

Section 4(1) may be regarded, so far as the appellants are concerned, as making Manitoba law, as expressed therein, applicable to their activities originating in Saskatchewan and Ontario respectively, but only by reason of their having caused damage to a fishery in Manitoba by discharging a contaminant into waters flowing into Manitoba. We are not concerned in this case with the jurisdiction of the Manitoba Courts over the appellants; that is not disputed because they have a sufficient presence in that Province to provide a basis for jurisdiction *in personam*. Hence, any question of constitutional limitation on the power of the Province to act within the Province against non-residents (to use a general term), by fashioning its own rules to provide a basis for service *ex juris*, does not arise.

Jurisdiction *in personam* being uncontested, the issue in this case turns therefore on applicable law, on the choice of law to govern the liability of the appellants for the damage and loss suffered in Manitoba. I do not see how it can be said that the Manitoba Act denies to the appellants any legal rights they acquired in Saskatchewan or in Ontario in respect of the operation there of their respective chlor-alkali plants. If, as is assumed for

provenance des lieux qu'il occupe, quelque polluant, dans les eaux de la province ou dans toutes autres eaux qui charrient le polluant dans les eaux de la province et que par suite du poisson dans ces eaux est devenu malade, est mort ou a été contaminé, devenant ainsi impropre à la consommation humaine ou dangereux pour celle-ci, ou détérioré dans sa valeur marchande, le défendeur est responsable de toutes les pertes financières subies par toute personne dont le préjudice fait l'objet de la poursuite, nonobstant une ou plusieurs des circonstances suivantes:

b) Un organisme de contrôle a interdit ou refusé la permission de pêcher en ce lieu en raison de la pollution des eaux.

4.(2) Pour les fins du paragraphe (1), la preuve par le défendeur que le déversement du polluant a été autorisé par l'organisme de contrôle compétent à l'endroit où le déversement s'est effectué ne constitue pas une excuse légitime, si cet organisme n'est pas également compétent à l'endroit où le polluant a causé des dommages aux pêcheries.

On peut considérer que dans la mesure où il vise les appelantes, le par. (1) de l'art. 4 rend la Loi manitobaine qui y est énoncée applicable à leurs activités ayant pris naissance en Saskatchewan et en Ontario respectivement, mais seulement parce que ces activités ont causé des dommages à une pêcherie au Manitoba, en déversant un polluant dans des eaux qui s'y déversent. La juridiction des tribunaux du Manitoba sur les appelantes n'est pas en cause en l'espèce; elle n'est pas contestée puisque celles-ci sont suffisamment présentes dans la province pour qu'on puisse invoquer une juridiction *in personam*. Par conséquent, aucune question n'est soulevée sur les limites constitutionnelles du pouvoir de la province de légiférer à l'intérieur de ces limites envers des non-résidents (pour employer un terme général), en édictant ses propres règles pour permettre la signification *ex juris* d'une action.

La juridiction *in personam* n'étant pas contestée, il s'agit en l'espèce, de déterminer la loi applicable qui régit la responsabilité des appelantes à l'égard des dommages et des pertes subis au Manitoba. Je ne vois pas comment on peut dire que la Loi du Manitoba dénie aux appelantes quelque droit qu'elles ont acquis en Saskatchewan ou en Ontario à l'égard de l'exploitation dans ces deux provinces de leur usine respective de chlore et de



the purposes of this case, they are respectively licensed to discharge contaminants to the extent that they did, that licence, local to each of the provinces, does not have an extra-territorial reach to entitle each of them with impunity to send their pollutants into the waters of another province. That would be to assert against Manitoba an extra-territorial privilege and to use it as a basis for denying to Manitoba any local internal power to charge Ipco and Dryden with civil liability for damage produced in Manitoba to Manitoba property interests.

There is, of course, no title in flowing water, and if any regulatory authority to have interprovincial effect is to exist in respect of pollution of interprovincial waters it would have to be established under federal legislation. It may be (and this does not appear in the record) that the licence to discharge pollutants into the South Saskatchewan and the Wabigoon rivers came from a federal source but, as in the case of federal fishery regulations, it did not purport to have more than a local intra-provincial force; and hence no nourishment for their constitutional position can be found by Ipco and Dryden in the fact that they were licensed to pollute in Saskatchewan and Ontario. One might urge, with equal want of logic, that an American state could authorize pollution of an international river flowing into Manitoba and thus immunize the polluter against liability in Manitoba for damage caused in Manitoba. To put the matter in tort terms, Ipco and Dryden in discharging a pollutant into waters that flow into an adjoining province created a risk of harm there that could not be justified by reliance on permission that was necessarily limited to the waters and the fisheries in the licensing provinces.

What must be the resort of Ipco and Dryden is that Manitoba law does not, or does not alone, govern the liability of the appellants for the damage and loss that occurred in Manitoba. What, then, is the law that governs this liability, or is it, in any event, open to Manitoba to determine for

soude caustique. Si, comme on le présume aux fins de cette affaire, elles ont respectivement obtenu des permis pour déverser des polluants autant qu'elles l'ont fait, ce permis, de portée provinciale dans chacune des provinces, n'a pas d'effet extra-territorial qui permettrait à chacune d'elles d'envoyer impunément ses polluants dans les eaux d'une autre province. Cela équivaldrait à invoquer contre le Manitoba un privilège extra-territorial et s'en servir pour nier à cette province tout pouvoir local interne de rendre Ipco et Dryden responsables civilement du préjudice causé au Manitoba à des droits de propriété manitobains.

Il n'y a évidemment aucun droit de propriété sur les eaux courantes et aucun organisme de contrôle ne peut avoir une compétence interprovinciale à l'égard de la pollution des eaux interprovinciales, s'il n'est établi en vertu d'une loi fédérale. Il est possible (cela n'apparaît pas au dossier) que les permis de déverser des polluants dans les rivières South Saskatchewan et Wabigoon, émanant d'une autorité fédérale, mais, comme le règlement fédéral des pêcheries, ils ne visent qu'une application locale à l'intérieur de la province; et, par conséquent, Ipco et Dryden ne peuvent trouver d'appui à leur position constitutionnelle dans le fait qu'ils détiennent en Saskatchewan et en Ontario des permis de déverser des polluants. On pourrait soutenir, avec un égal manque de logique, qu'un état américain pourrait autoriser la pollution d'une rivière internationale se jetant dans le Manitoba et ainsi rendre l'auteur du déversement exempt de toute poursuite au Manitoba pour un préjudice causé dans cette province. Pour considérer la question sous l'angle délictuel, Ipco et Dryden, en déversant un polluant dans des eaux qui se jettent dans une province adjacente, ont créé un risque de préjudice qui ne peut se justifier en invoquant une permission nécessairement restreinte aux eaux et aux pêcheries des provinces qui ont émis les permis.

Tout ce que peuvent prétendre Ipco et Dryden c'est que la Loi du Manitoba ne régit pas ou ne régit pas seule leur responsabilité pour les dommages et pertes subis au Manitoba. Quelle est alors la loi qui régit cette responsabilité ou, de toute façon, appartient-il au Manitoba de déterminer lui-



itself, having jurisdiction over the appellants, how their liability should be determined for damage and loss in Manitoba? In respect of this latter point, the constitutional issue, if any, has a similarity to that which this Court and the Privy Council considered in cases touching the power of a province to fix for itself the situs of intangibles for the purpose of provincial taxation: see, for example, *The King v. National Trust Co.*<sup>8</sup> However, for the reasons that follow, I do not think such an issue has to be met in this case. In my opinion, choice of law principles relative to the place of commission of the tort in the present case make it appropriate for Manitoba to apply its own law, whether common law or statute law, to the liability of Ipco and Dryden; and, moreover, I find no excess of constitutional power in the way in which the impugned legislation operates. In short, I do not regard this as a case where Manitoba has purported to bring within its borders a tort which could not justifiably be litigated there under Manitoba law by common law choice of law principles. Certainly, in proceedings originating in a motion to strike out the major part of the statement of claim it would be rash (as Chief Justice Freedman noted in his reasons) to view the facts in the present case as giving rise to a tort actionable under Saskatchewan and under Ontario law but not under Manitoba law.

Manitoba's predominant interest in applying its own law, being the law of the forum in this case, to the question of liability for injury in Manitoba to property interests therein is undeniable. Neither Saskatchewan nor Ontario can put forward as strong a claim to have their provincial law apply in the Manitoba action; in other words, the wrong in this case was committed, or the cause of action arose in Manitoba and not in Saskatchewan or in Ontario. There is hence no need to consider either

même, puisqu'il a juridiction sur les appelantes, comment leur responsabilité sera établie pour les dommages et pertes au Manitoba? A l'égard de ce dernier point, la question constitutionnelle, s'il en est une, est semblable à celle que cette Cour et le Conseil privé ont examinée dans des arrêts relatifs au pouvoir d'une province de déterminer elle-même le *situs* de biens incorporels pour les assujettir à l'impôt provincial: voir, par exemple, *Le Roi c. National Trust Co.*<sup>8</sup>. Toutefois pour les motifs qui suivent, je ne crois pas qu'il faut répondre à cette question en l'espèce. A mon avis, les règles sur le choix du droit du lieu où le délit a été commis rendent en l'espèce, le Manitoba habile à appliquer, à l'égard de la responsabilité de Ipco et Dryden, son propre droit fondé sur la *common law* ou sur ses statuts; et, de plus, je ne considère pas qu'il ait outrepassé sa compétence constitutionnelle dans la loi attaquée. Bref, je ne considère pas qu'il s'agit d'un cas où le Manitoba ait voulu amener à l'intérieur de ses frontières un litige délictuel dont il n'aurait pu justifier qu'il y soit décidé selon ses lois, en invoquant les principes de la *common law* sur le choix du droit applicable. Dans des procédures instituées par requête pour radier la plus grande partie de la déclaration, il serait certes téméraire (comme le juge en chef Freedman l'a signalé dans ses motifs) de considérer les faits en l'espèce comme donnant naissance à un délit passible de poursuite selon les lois de la Saskatchewan et de l'Ontario, mais non celles du Manitoba.

Il est indéniable qu'il est des plus important pour le Manitoba d'appliquer sa propre loi, qui est la loi du forum en l'espèce, à la question de la responsabilité pour un préjudice causé, au Manitoba, à des droits de propriété situés en cette province. Ni la Saskatchewan ni l'Ontario n'ont de motif aussi sérieux pour soutenir que leurs lois provinciales s'appliquent à l'action intentée au Manitoba; en d'autres mots, la faute en l'espèce a été au Manitoba, c'est là que la cause d'action a pris naissance et non pas en Saskatchewan ni en Ontario. Il n'y a pas lieu par conséquent d'exami-

<sup>8</sup> [1933] S.C.R. 670.

<sup>8</sup> [1933] R.C.S. 670.



*Phillips v. Eyre*<sup>9</sup> or other cases in which it has been considered or reconsidered such as *Chaplin v. Boys*<sup>10</sup>, since these cases involve the situation where the tort or wrong or the cause of action had arisen outside the forum or the jurisdiction in which suit was brought. The question whether the rules in *Phillips v. Eyre* are jurisdictional (and this is unlikely), or are indeed choice of law rules, does not arise in the present case upon the conclusion being reached that there is here no tort that has arisen outside of Manitoba and is being sued upon in Manitoba. To the extent that the recent judgment of this Court in *Moran v. Pyle National (Canada) Ltd.*, judgment pronounced December 21, 1973, but not yet reported [now reported<sup>11</sup>], may be said to relate to choice of law principles as well as to jurisdiction, it supports the view I take here as to the place where the cause of action arose.

If, as I would hold, Manitoba law is applicable to redress the injury suffered in that province, how can there be constitutional infirmity in its imposition of liability merely because the cause of the damage arose outside Manitoba, or because as a result of the damage fishing in Manitoba has been halted by the governing regulatory authority or because Manitoba refuses to recognize within Manitoba the lawfulness of the discharge of the pollutant outside Manitoba? I do not regard any of these circumstances, not even that last mentioned (reflected in s. 4(2) of the Manitoba Act) as involving legislation in relation to any civil rights or interests of the appellants outside of Manitoba. Of course, the Manitoba Act has an effect upon them, but its purpose is to strike at the damage and loss produced in Manitoba to Manitoba property.

None of the cases cited by the appellants as a basis for their constitutional position support it. I

ner soit *Phillips v. Eyre*<sup>9</sup> ou d'autres arrêts dans lequel cet aspect a été examiné ou réexaminé comme l'arrêt *Chaplin v. Boys*<sup>10</sup>, puisque ces arrêts visent une situation dans laquelle la faute ou le délit ou la cause d'action a pris naissance à l'extérieur du forum ou du ressort où l'action a été intentée. La question de savoir si les règles énoncées dans *Phillips v. Eyre* touchent la compétence (cela est peu probable) ou sont vraiment des règles relatives au choix du droit applicable, n'a pas été soulevée en l'espèce vu la conclusion qu'il n'y a pas eu délit commis à l'extérieur du Manitoba et faisant l'objet d'une action intentée au Manitoba. Dans la mesure où l'arrêt récent de cette Cour dans *Moran c. Pyle National (Canada) Ltd.*, jugement rendu le 21 décembre 1973 mais pas encore publié [maintenant publié<sup>11</sup>], peut être considéré comme ayant trait au choix du droit applicable aussi bien qu'à la compétence, il étaye le point de vue que j'adopte ici à l'égard du lieu où la cause d'action a pris naissance.

Si, comme je le crois, la Loi du Manitoba s'applique pour réparer le préjudice subi dans la province, comment pourrait-il y avoir une invalidité constitutionnelle dans le fait qu'elle impose une responsabilité simplement parce que la cause du dommage a pris naissance à l'extérieur du Manitoba, ou parce que, à la suite du dommage, la pêche a été interdite au Manitoba par l'organisme de contrôle gouvernemental ou parce que le Manitoba refuse de reconnaître à l'intérieur de la province la légalité du déversement d'un polluant à l'extérieur? Je ne considère pas qu'aucune de ces circonstances, pas même la dernière mentionnée (qui se reflète au par. (2) de l'art. 4 de la Loi du Manitoba) implique qu'il s'agit d'une législation relative aux droits civils ou autres droits des appelantes à l'extérieur du Manitoba. Évidemment, la Loi du Manitoba leur porte atteinte, mais elle vise les dommages et pertes survenus au Manitoba à des biens manitobains.

Aucun des arrêts que les appelantes ont cités à l'appui de leur prétention constitutionnelle, ne la

<sup>9</sup> (1870), L.R. 6 Q.B. 1.

<sup>10</sup> [1971] A.C. 356.

<sup>11</sup> [1975] 1 S.C.R. 393.

<sup>9</sup> (1870), L.R. 6 Q.B. 1.

<sup>10</sup> [1971] A.C. 356.

<sup>11</sup> [1975] 1 R.C.S. 393.



begin with a reference to *Desharnais v. C.P.R.*<sup>12</sup>, where it was contended that a resident of Alberta, injured in Saskatchewan in the course of his employment by the defendant was precluded from suing in the Saskatchewan Courts because of the provision for workmen's compensation under Alberta legislation. This contention was rejected as involving an assertion of Alberta law to govern a tort committed in Saskatchewan. Merely to state the facts of the *Desharnais* case is to demonstrate how far removed it is from the present case. If at all relevant, the *Desharnais* case would exclude the application of Saskatchewan or Ontario law to control liability for a tort committed in Manitoba. *C.P.R. v. Parent*<sup>13</sup>, represents the converse situation to *Desharnais* because of the contention that a right of action arose in Quebec under s. 1056 of its *Civil Code* in respect of the death of a Quebec domiciliary, an employee of the appellant, which resulted from an accident in Ontario brought about by the negligence of servants of the appellant. It appears that by reason of certain contractual undertakings between the deceased and the appellant, no action would have lain in Ontario under its *Fatal Accidents Act* as a result of the death of the deceased. Apart from any conflict of laws question as to the right to succeed in a Quebec suit, it was held by the Privy Council that art. 1056, in giving an independent right of action, should be construed as applicable only to offences or quasi-offences committed in Quebec. The *obiter* statement of Viscount Haldane at p. 206 that "no doubt the Quebec Legislature could impose many obligations in respect of acts done outside the province on persons domiciled within its jurisdiction" is of marginal significance in the present case because on the facts it is unnecessary for the respondent to rely on this statement in support of its legislation; but, it does offer some support, if support is needed.

This brings me to *Royal Bank of Canada v. The King*<sup>14</sup>, and to such later cases as *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*

soutient. Je commence par l'affaire *Desharnais v. C.P.R.*<sup>12</sup>, où la défenderesse prétendait qu'un résident de l'Alberta, blessé en Saskatchewan alors qu'il y travaillait pour elle, était empêché d'intenter une action devant les tribunaux de la Saskatchewan par les dispositions des lois de l'Alberta sur les accidents du travail. On a rejeté cette prétention comme impliquant une tentative de la Législature de l'Alberta de régir un délit civil commis en Saskatchewan. Le simple énoncé des faits dans l'affaire *Desharnais* démontre combien elle a peu d'analogie avec le cas en l'espèce. S'il était quelque peu pertinent, l'arrêt *Desharnais* exclurait l'application des lois de la Saskatchewan ou de l'Ontario, à la responsabilité d'un délit commis au Manitoba. Dans *C.P.R. v. Parent*<sup>13</sup> la situation était à l'opposé de *Desharnais*: on prétendait que l'art. 1056 du *Code civil* donne un droit d'action dans la province de Québec par suite du décès d'un employé de l'appelante, domicilié dans la province, alors que ce décès résultait d'un accident survenu en Ontario par la négligence des préposés de l'appelante. A cause d'une certaine entente contractuelle entre le défunt et l'appelante, aucune action n'aurait pu être intentée en Ontario sous le régime du *Fatal Accidents Act* par suite de ce décès. Indépendamment de toute question de droit international privé quant au droit d'intenter une action au Québec, il a été jugé par le Conseil privé que l'art. 1056, donnant un droit d'action distinct, doit s'interpréter comme s'appliquant seulement aux délits ou quasi-délits commis au Québec. L'*obiter* du vicomte Haldane à la p. 206 que [TRADUCTION] «il n'y a pas de doute que la Législature du Québec peut imposer aux personnes domiciliées dans son ressort des obligations à l'égard d'actes posés à l'extérieur de la province» n'a qu'une portée marginale en l'espèce, puisque d'après les faits l'intimée n'a pas à se fonder sur ce principe pour appuyer sa loi; mais il apporte un certain appui, s'il en est besoin.

J'en suis maintenant à l'arrêt *Royal Bank of Canada c. Le Roi*<sup>14</sup>, et aux arrêts plus récents comme *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Elec-*

<sup>12</sup> [1942] 4 D.L.R. 605.

<sup>13</sup> [1917] A.C. 195.

<sup>14</sup> [1913] A.C. 283.

<sup>12</sup> [1942] 4 D.L.R. 605.

<sup>13</sup> [1917] A.C. 195.

<sup>14</sup> [1913] A.C. 283.



of Ontario<sup>15</sup>; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. Ltd. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*<sup>16</sup>, and *Crédit Foncier Franco-Canadien v. Ross*<sup>17</sup>. The first observation I would make is that all these cases involved contractual undertakings which later provincial legislation sought to abrogate, and the invalidation of the legislation proceeded on the footing that the contracts created civil rights outside the territory of the Provinces which those Provinces were powerless to destroy. Whatever be the merit of the criticism of the *Royal Bank of Canada* case in particular, its principle does not touch the present case which involved no promissory undertakings. Second, as Freedman C.J.M. pointed out in his reasons, if there be analogy by reference to where the rights in issue in each case were enforceable, it is obvious that in the present case they were enforceable only in Manitoba and not outside, as was the situation in the *Royal Bank of Canada* case.

Nor do I think that there is anything in *Attorney General of Ontario v. Scott*<sup>18</sup>, which supports the position of the appellants. That case dealt in the main with contentions of (1) unconstitutional delegation of legislative power, (2) invasion by Ontario (whose legislation was under attack) of s. 96 of the *British North America Act* by vesting in a provincially appointed magistrate jurisdiction appropriate only to a superior court judge, and (3) invasion of the federal treaty-making power. Only Rand J., speaking for himself and three other members of the Court (there were eight who participated in the judgment), addressed himself to the question whether there were involved "civil rights which do not lie within the scope of provincial jurisdiction" (to use his words at p. 139). The case concerned a reciprocal arrangement between Ontario and England for the enforcement in Ontario against resident husbands of provisional maintenance orders for which proceedings had

*tric Power Commission of Ontario*<sup>15</sup>; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. Ltd. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*<sup>16</sup>, et *Crédit Foncier Franco-Canadien v. Ross*<sup>17</sup>. La première remarque que je ferai c'est que toutes ces affaires visaient des obligations contractuelles qu'une loi provinciale avait par la suite cherché à abroger, celle-ci a été déclarée invalide parce que les contrats avaient créé des droits civils à l'extérieur du territoire des provinces, droits que ces provinces n'avaient pas le pouvoir de supprimer. Quelle que soit la valeur de la critique de l'arrêt *Royal Bank of Canada* en particulier, son principe ne s'applique pas à la présente affaire où il n'y a pas d'engagement de faire quelque chose. En second lieu, comme le juge en chef du Manitoba, le juge Freedman, l'a fait remarquer dans ses motifs, s'il y a analogie quant au lieu où en chaque arrêt les droits étaient exécutoires, il est évident qu'en l'espèce ils sont exécutoires seulement au Manitoba et non à l'extérieur comme dans l'affaire *Royal Bank of Canada*.

• Je ne crois pas non plus qu'il y ait quoi que ce soit dans l'arrêt le *Procureur général de l'Ontario c. Scott*<sup>18</sup>, qui étaye la position des appelantes. Dans cette affaire-là, on prétendait principalement que (1) la délégation du pouvoir législatif est inconstitutionnelle, (2) l'Ontario (dont la loi était attaquée) avait envahi le champ de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en conférant à un magistrat nommé par la province une juridiction qui ne peut être attribuée qu'à un juge d'une cour supérieure, et (3) il y avait envahissement du pouvoir fédéral de conclure des traités. Seul le juge Rand, parlant en son nom et au nom de trois autres juges de la Cour (huit juges ayant participé à la décision), s'est posé la question de savoir si l'affaire se rapportait [TRADUCTION] «à des droits civils qui ne relèvent pas de la compétence d'une province» (selon les mots qu'il emploie à la p. 139). Il s'agissait dans cette affaire-là d'une entente de réciprocité entre l'Ontario et l'Angle-

<sup>15</sup> [1937] O.R. 265.

<sup>16</sup> [1937] O.R. 796.

<sup>17</sup> [1937] 3 D.L.R. 365.

<sup>18</sup> [1956] S.C.R. 137.

<sup>15</sup> [1937] O.R. 265.

<sup>16</sup> [1937] O.R. 796.

<sup>17</sup> [1937] 3 D.L.R. 365.

<sup>18</sup> [1956] R.C.S. 137.



been initiated in England by wives resident there. The *Ontario Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act*, then R.S.O. 1950, c. 334, purported to carry out this arrangement through a show cause summons served upon the husband in Ontario for confirmation of the provisional order made abroad. Only defences which might have been raised in England were open in the confirmatory proceedings in Ontario. This Court saw no constitutional defect in this legislation; and in upholding it Rand J. said that he saw "no jural distinction between creation and enforcement of a contract and the recognition and enforcement of a marital duty; the latter in fact arises out of or is attributable to a contract, that of marriage" (at p. 140).

It was in this context that Rand J. spoke as follows (at p. 141):

A distinction may properly be made between vesting a right and extinguishing it. The former is, in fact, a declaration that within the jurisdiction making it the attributes of ownership of property or of a claim against a person within the jurisdiction, are available to the non-resident. Generally, the right so declared would be recognized and enforced under the principle of comity by other jurisdictions. But a like declaration purporting to extinguish a right based on jurisdiction over the debtor only could not bind the non-resident creditor—in the case of a province, even in its own courts, *Royal Bank of Canada v. The King*—outside of that jurisdiction unless otherwise supported by recognized elements furnishing jurisdiction over him or the right. In short, a state, including a province, does not require jurisdiction over a person to enable it to give him a right in personam; but ordinarily, and to be recognized generally, such a jurisdiction is necessary to divest such a right. That is not to say that jurisdiction of this nature is in itself always sufficient to divesting.

The reference to debtor and creditor in this passage shows how different is the situation that he

terre pour l'exécution en Ontario contre le mari y résidant, d'ordonnances d'entretien provisoire rendues sur des procédures intentées en Angleterre par une épouse y résidant. L'*Ontario Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act*, alors R.S.O. 1950, c. 334, visait à appliquer cette entente en signifiant au mari résidant en Ontario une sommation de montrer cause sur la demande d'homologation de l'ordonnance provisoire rendue à l'étranger. Seuls les moyens de défense qu'on aurait pu faire valoir en Angleterre pouvaient être invoqués dans les procédures d'homologation en Ontario. Cette Cour n'a pas vu d'irrégularité constitutionnelle en cette loi; et en maintenant sa validité, le juge Rand a déclaré qu'il ne voyait [TRADUCTION] «pas de distinction juridique entre la création et l'exécution d'un contrat et la reconnaissance et l'exécution d'une obligation matrimoniale; celle-ci en réalité découle d'un contrat: le mariage» (à la p. 140).

C'est dans ce contexte que le juge Rand a déclaré ce qui suit (à la p. 141):

[TRADUCTION] On peut à bon droit faire une distinction entre le fait de conférer un droit et celui d'y mettre fin. Dans le premier cas, il s'agit en fait d'une déclaration à l'effet que, dans la juridiction que confère le droit, les attributs du droit de propriété ou d'action en réclamation contre une personne dans le ressort territorial sont accessibles au non-résident. En règle générale, le droit déclaré ainsi serait reconnu et exécuté par d'autres juridictions en vertu du principe de courtoisie. Mais une telle déclaration qui viserait à éteindre un droit fondé sur une autorité qui s'exercerait à l'égard du débiteur seulement ne pourrait pas lier le créancier non résident—dans le cas d'une province, même devant ses propres tribunaux (*Royal Bank of Canada v. The King*)—hors de cette juridiction territoriale à moins que, par ailleurs, cette déclaration ne soit appuyée par des éléments reconnus comme attribuant compétence sur lui ou sur le droit en cause. En bref, il n'est pas nécessaire qu'un État ou une province aient compétence à l'égard d'une personne pour être habilités à lui conférer un droit *in personam*; mais ordinairement, et il faut le reconnaître généralement, cette compétence est nécessaire pour supprimer un tel droit. Ceci ne signifie pas qu'en soi une compétence de cette nature soit toujours suffisante pour supprimer un droit.

La mention de débiteur et de créancier en cet extrait montre à quel point la situation différerait de



was considering from that present here. To the extent that there is any comparison to be made with the situation here, it resides in the emphasis on jurisdiction over the person affected, and that is so in this case.

In my view, the appellants' contention of constitutional invalidity based on alleged deprivation or divestment of a "right" outside Manitoba proceeds upon a misconception. What the appellants are claiming is an immunity in Manitoba based on a licence to pollute granted outside. That licence was not granted as against the respondent herein or against any of the assignor fishermen, nor could it be. Manitoba, in enacting s. 4(2), simply took care to exclude any possible contention that a licence granted in another province could provide a defence against liability for injury to Manitoba property. Whether the result would have been the same without s. 4(2) need not be decided, but there is bound to be doubt whether a foreign jurisdiction can license the pollution of waters in a neighbouring state so as to provide a defence to an action brought in the latter for injury to property therein.

For all the foregoing reasons, I would dismiss the appeals herein with costs.

The judgment of Martland, Pigeon and Beetz JJ. was delivered by

PIGEON J.—The action herein is founded on the allegation that the defendants, the appellants in this Court, caused damage to Manitoba's fisheries by allowing mercury to be discharged from their respective chlor-alkali plants in Saskatchewan and Ontario which mercury was carried into Manitoba by the natural flow of the rivers in which the discharge took place.

In addition to the common law, Manitoba relies on what I will call the *Assistance Act*, a statute passed by its Legislature in 1970, entitled *The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*. It is there provided that Manitoba may recover as damages caused by pollution the amount of

la présente affaire. Dans la mesure où une comparaison est possible, elle réside dans l'insistance sur le ressort auquel est soumise la personne visée, ce que l'on retrouve en l'espèce.

A mon avis, la prétention des appelantes quant à l'invalidité constitutionnelle fondée sur la privation ou la dépossession d'un «droit», qui existe à l'extérieur du Manitoba, procède d'un malentendu. Ce que les appelantes réclament est une immunité au Manitoba, fondée sur un permis de polluer accordé à l'extérieur. Le permis n'a pas été accordé à l'encontre de l'intimée en l'espèce ou à l'encontre d'aucun des pêcheurs subrogeants et il n'aurait pu l'être. En édictant le par. (2) de l'art. 4, le Manitoba a simplement pris soin d'exclure toute prétention possible qu'un permis accordé dans une autre province puisse fournir un moyen de défense à l'encontre de la responsabilité résultant de dommages causés à un bien manitobain. On n'a pas à décider si le résultat aurait été le même sans le par. (2) de l'art. 4, mais il faut mettre en doute qu'un ressort étranger puisse émettre des permis de polluer les eaux d'un état voisin de manière à fournir un moyen de défense à une action intentée en ce dernier état pour dommages causés à un bien sur son territoire.

Pour tous les motifs mentionnés, je suis d'avis de rejeter les pourvois avec dépens.

Le jugement des juges Martland, Pigeon et Beetz a été rendu par

LE JUGE PIGEON—La présente action est basée sur l'allégation que les défenderesses, les appelantes en cette Cour, ont causé des dommages aux pêcheries du Manitoba en permettant que leurs usines de chlore et de soude caustique, situées respectivement en Saskatchewan et en Ontario, déversent du mercure qui a été charrié au Manitoba par l'écoulement naturel des rivières dans lesquelles le déversement s'était effectué.

En plus de la *common law*, le Manitoba a invoqué ce que j'appellerai l'*Assistance Act*, une loi adoptée par sa Législature en 1970 et intitulée *The Fishermen's Assistance and Polluters Liability Act*. Selon cette loi, le Manitoba peut recouvrer à titre de dommages-intérêts pour le préjudice



assistance payments made to fishermen or the actual loss, whichever is greater. A statutory liability is created against any person having discharged a contaminant either "into waters in the province or into any waters whereby it is carried into waters in the province". It is also provided that it is not a lawful excuse "to show that the discharge of the contaminant was permitted by the appropriate regulatory authority having jurisdiction at the place where the discharge occurred, if that regulatory authority did not also have jurisdiction at the place where the contaminant caused damage to the fishery".

On a motion to strike out the allegations related to the *Assistance Act*, Matas J. (as he then was) held that the Act was beyond the powers of the Manitoba Legislature as purporting to deny to the defendants the benefit of civil rights outside of Manitoba, that is the authorization presumably issued by the appropriate authority under the laws of the province in which each plant was operated.

On appeal, the majority upheld the validity of the *Assistance Act*, Guy J.A. dissenting. Freedman C.J.M., with whom Dickson J.A. (as he then was) expressed agreement, said, after referring to *Cowen v. Attorney General for British Columbia*<sup>19</sup>:

The *Assistance Act* is similarly directed against acts done within the Province.

Hall J.A., with whom Monnin J.A. concurred, said:

In my opinion the impugned statute in the context of the assumed facts is valid provincial legislation and does not offend any doctrine of territorial limitation. To the extent that such limitation may exist it does not debar the Manitoba Legislature from enacting legislation imposing obligations in respect of acts done outside the province on persons or corporations who are domiciled or resident in the province. The Courts of Manitoba can and do entertain actions and award damages for torts

causé par la pollution, le plus élevé des montants suivants: le montant des prestations versées aux pêcheurs ou le montant de la perte réelle. La loi crée une responsabilité à l'encontre de toute personne qui a déversé un polluant soit [TRADUCTION] «dans les eaux de la province ou dans toutes autres eaux qui charrient le polluant dans les eaux de la province». Il est également prévu que ne sera pas considérée comme excuse légitime [TRADUCTION] «la preuve que le déversement du polluant a été autorisé par l'organisme de contrôle compétent à l'endroit où le déversement s'est effectué, si cet organisme n'est pas également compétent à l'endroit où le polluant a causé des dommages aux pêcheries».

Sur une requête en radiation des allégations se référant à l'*Assistance Act*, le juge Matas (comme il était alors) a décidé que la Loi allait au-delà des pouvoirs de la Législature du Manitoba en ce qu'elle visait à priver les défenderesses de l'avantage de droits civils dont elles jouissaient à l'extérieur du Manitoba, c'est-à-dire l'autorisation qu'aurait donnée l'autorité compétente conformément aux lois de la province où chacune des usines était en activité.

En appel, la majorité a maintenu la validité de l'*Assistance Act*, le juge d'appel Guy étant dissident. Le juge en chef du Manitoba, le juge Freedman, avec qui le juge Dickson (alors juge d'appel) s'est dit d'accord, a déclaré, après avoir fait mention de l'arrêt *Cowen c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique*<sup>19</sup>:

[TRADUCTION] L'*Assistance Act* vise de la même façon des actes posés dans les limites de la province.

Le juge d'appel Hall, dont l'opinion est partagée par le juge d'appel Monnin, a dit:

[TRADUCTION] A mon avis, dans le contexte, les faits étant présumés vrais, la loi attaquée est une loi provinciale valide et elle ne va à l'encontre d'aucune doctrine de limitation territoriale. Dans la mesure où pareille limitation peut exister, elle n'empêche pas la Législature du Manitoba d'adopter des lois qui imposent, à des personnes ou corporations dont le domicile ou la résidence est dans la province, des obligations à l'égard d'actes posés à l'extérieur de la province. Les tribunaux

<sup>19</sup> [1941] S.C.R. 321.

<sup>19</sup> [1941] R.C.S. 321.



committed abroad, from which it follows that the Manitoba Legislature is competent to define the conditions on which damages in such actions should be awarded, in so far as the matter relates to property and civil rights in the province and to subjects of a local and private nature therein.

With respect, I fail to see how the *Assistance Act* can be said in the present case to be directed against acts done within Manitoba. The essential provision on which Manitoba relies to claim against the appellants is the discharge of a contaminant from premises outside Manitoba into waters whereby it is carried into waters in the province. While it can be said that the legislation is aimed at damage caused in Manitoba, it is not directed against acts done in that province: the basic provision on which the claim is founded is an act done outside the province namely, the discharge of the contaminant.

In my view, the situation is totally unlike that which obtained in the *Cowen* case. He was a dentist practising in Spokane, State of Washington, but the acts complained of were advertisements published in a newspaper at Nelson, B.C. Duff C.J., speaking for the Court, carefully delineated the ambit of the decision saying (at pp. 323-4):

The decisive consideration, in my opinion, is that the prohibitions are directed against acts done within the province. *Prima facie* the legislation is within the provincial legislative sphere. Nor do I think (subject to an observation to be made upon one feature of the amending statute) there is any circumstance present here which has the effect of rebutting this *prima facie* conclusion. The statute does not profess to prohibit people going beyond the limits of British Columbia for the purpose of getting the benefit of the services of a dentist, or to regulate their conduct in doing so; nor does it prohibit the sending into British Columbia from abroad of newspapers and journals containing the advertising cards of practising dentists; nor does it prohibit any communication with British Columbia from abroad. *Such prohibitions would present an entirely different question.*

du Manitoba peuvent connaître des actions pour des délits civils commis à l'étranger et accorder des dommages-intérêts et effectivement ils le font. Il s'ensuit que la Législature du Manitoba est compétente à déterminer les modalités de l'octroi des dommages-intérêts dans ces actions, dans la mesure où il s'agit de matières relatives à la propriété et aux droits civils dans la province ou d'objets de nature locale et privée dans la province.

Respectueusement, je ne peux voir comment on peut dire qu'en l'espèce, l'*Assistance Act* vise des actes posés dans les limites du Manitoba. La principale disposition sur laquelle le Manitoba appuie sa réclamation contre les appelantes est celle qui traite du déversement d'un polluant, à partir d'endroits situés à l'extérieur du Manitoba, dans des eaux qui charrient ce polluant vers les eaux de la province. Bien qu'on puisse dire que la loi vise des dommages causés au Manitoba, elle ne s'applique pas à des actes posés dans la province: la réclamation se fonde essentiellement sur un acte posé à l'extérieur de la province, c'est-à-dire le déversement du polluant.

A mon avis, la situation est complètement différente de celle qui s'est présentée dans l'affaire *Cowen*. Cowen était un dentiste exerçant sa profession à Spokane, dans l'état de Washington, mais les actes qu'on lui reprochait, étaient des annonces publiées dans un journal à Nelson (Colombie-Britannique). Le juge en chef Duff, parlant au nom de la Cour, a très justement précisé la portée de la décision lorsqu'il dit (aux pp. 323-4):

[TRADUCTION] A mon avis, le motif décisif est que les interdictions visent des actes posés dans les limites de la province. *Prima facie* la loi relève du champ de compétence provinciale. Et je ne crois pas (sous réserve d'une remarque que je ferai à l'égard d'un aspect de la loi modificatrice) qu'il y ait en l'espèce aucune circonstance qui puisse aller à l'encontre de cette conclusion *prima facie*. La loi ne prétend pas interdire aux gens d'aller à l'extérieur de la Colombie-Britannique pour recevoir des soins dentaires ou réglementer leur conduite lorsqu'ils y vont. Elle n'interdit pas non plus l'expédition, de l'étranger en Colombie-Britannique, de journaux et revues publiant les cartes publicitaires de dentistes en exercice pas plus qu'elle n'interdit toute communication de l'étranger avec la Colombie-Britannique. *De pareilles interdictions soulèveraient une question totalement différente.*



There is one feature of the statute to which it is desirable to advert. By section 63 of the principal Act, which is now section 63, subsection (1), there is a definition of "practising the profession of dentistry within the meaning of this Act." By section 2 of the amending Act of 1939, section 63 is amended by bringing within the category of persons who are deemed to be practising dentistry within the meaning of the Act.

any person . . . who supplies or offers to supply to the public artificial teeth, dentures or repairs therefor.

It would seem to be at least arguable that the statute as amended in 1939 prohibits the publication in British Columbia by persons carrying on business outside the Province of advertisements stating that they are manufacturers of or dealers in dental supplies of the description or descriptions mentioned. It is unnecessary to consider this aspect of the amendments of 1939. It might be argued, not without plausibility, that any prohibition of the publication in British Columbia of such advertisements in respect of articles of commerce is legislation in relation to a matter that is not a local British Columbia matter, within the contemplation of sections 91 and 92 of the *British North America Act*. Assuming the amending legislation to be *pro tanto* invalid by reason of this particular feature of it, the offending parts seem to be plainly severable; and no such question is raised by the advertisement before us. (Italics added.)

As to the extent of the constitutional authority that can be derived from the presence of the appellants within Manitoba, it is necessary, in my view, to bear in mind that the fact that a party is amenable to the jurisdiction of the Courts of a province does not mean that the Legislature of that province has unlimited authority over the matter to be adjudicated upon. The authority conferred by s. 92.14, *B.N.A. Act*, is limited to "The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts." This certainly does not include the substantive law to be applied. The authority over substantive law must be derived from the other enumerated heads. This is implicit in the judgment of the Privy Council in *Royal*

Il y a un aspect de la loi qu'il serait souhaitable de considérer. A l'article 63 de la loi principale, qui est maintenant le par. (1) de l'art. 63, il y a une définition de [TRADUCTION] «exercer la profession de dentiste au sens de la présente loi». L'article 2 de la Loi modificatrice de 1939 a modifié l'art. 63 de façon à inclure dans la catégorie de personnes qui sont censées pratiquer l'art dentaire au sens de la loi.

toute personne . . . qui fournit au public ou offre de lui fournir des dents artificielles, des dentiers ou qui en fait la réparation.

Il semblerait au moins soutenable que la loi ainsi modifiée en 1939 interdit aux personnes faisant des affaires à l'extérieur de la Colombie-Britannique de publier en cette province des annonces selon lesquelles elles fabriquent ou vendent des fournitures dentaires comme celles mentionnées. Il n'y a pas lieu d'examiner cet aspect des modifications de 1939. On pourrait soutenir, non sans vraisemblance, que toute interdiction de publier en Colombie-Britannique de pareilles annonces relativement à des articles de commerce équivaut à légiférer relativement à une matière qui n'est pas une matière de nature locale en Colombie-Britannique, selon le sens des articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Dans l'hypothèse que la loi modificatrice serait *pro tanto* invalide à cause de cet aspect particulier, les parties de la loi qui seraient *ultra vires* semblent facilement divisibles; mais les annonces qui sont devant nous ne soulèvent aucunement cette question.

(J'ai mis des mots en italiques.)

Quant à l'étendue de l'autorité constitutionnelle qui peut découler de la présence des appelantes dans les limites du Manitoba, il faut, à mon avis, ne pas oublier que le fait qu'une partie soit assujettie au ressort des tribunaux d'une province ne signifie pas que la législature de cette province a des pouvoirs illimités sur la question qu'ils ont à décider. Le pouvoir conféré par l'art. 92.14, de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, est limité à «l'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.» Cela ne comprend certainement pas les règles de fond qu'on doit appliquer. Le pouvoir à l'égard des règles de fond doit être puisé dans les autres rubriques énumérées. Le jugement du Con-



*Bank of Canada v. The King*<sup>20</sup>. The bank had a place of business in Alberta and was undoubtedly amenable to the jurisdiction of the Supreme Court of that province in which the action was brought. Nevertheless, it was held that the Legislature could not preclude the bank from fulfilling its legal obligation to return the money to the bond owners whose right to this return was a civil right which had arisen and remained enforceable outside the province.

The authoritative character of this decision rendered when the Privy Council was the Court of ultimate jurisdiction for this country does not depend on approval by this Court, and it is of no importance that only four of the judges of this Court who gave judgment in *Attorney General of Ontario v. Scott*<sup>21</sup> expressly endorsed it. As to the statement by Abbott J. at p. 147 that "it is clearly competent to any province to determine for the purpose of a civil action brought in such province, what evidence is to be accepted and what defences may be set up to such an action", it must be restricted to matters within the province's legislative authority, otherwise it is clearly contrary to the established principle that a Province cannot extend its legislative authority by purporting to regulate the access to its Courts, see *Board of Trustees of Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*<sup>22</sup>; *Attorney General for Alberta v. Attorney General for Canada*<sup>23</sup> (*Debt Adjustment* case, affirming [1942] S.C.R. 31).

In my view, a statement of great importance with respect to the territorial limitation of provincial legislative authority is to be found in the judgment delivered for the Court by Duff C.J. in *The King v. National Trust Co.*<sup>24</sup> In that case, the question was as to the extent of the power of "Direct Taxation within the Province" as applicable to property. At p. 673, one reads:

seil privé dans *Royal Bank of Canada v. the King*<sup>20</sup> le dit implicitement. La banque avait un lieu d'affaires en Alberta et était sans aucun doute assujettie au ressort de la Cour suprême de cette province où l'action a été intentée. Néanmoins, il a été décidé que la Législature ne pouvait pas empêcher la banque de remplir son obligation légale de remettre l'argent aux propriétaires d'obligations qui pouvaient légalement l'exiger en vertu d'un droit civil qui avait pris naissance et demeurerait exécutoire à l'extérieur de la province.

L'autorité de cette décision rendue alors que le Conseil privé était le tribunal de dernier ressort en ce pays n'est pas subordonnée à l'approbation de cette Cour. Il est sans importance que seulement quatre des juges de cette Cour qui ont rendu jugement dans *Le Procureur général de l'Ontario c. Scott*<sup>21</sup> l'aient expressément approuvée. Quant à la déclaration du juge Abbott à la p. 147 que (traduction) «il entre manifestement dans la compétence d'une province de fixer, pour le besoin d'une action civile intentée dans cette province, la nature de la preuve qu'on y acceptera et les moyens de défense que l'on pourra y faire valoir», il faut la limiter aux matières relevant du pouvoir législatif de la province, autrement elle est tout à fait contraire au principe établi voulant qu'une province ne peut pas accroître le champ de son pouvoir législatif par le biais d'une réglementation de l'accès à ses tribunaux, voir *Board of Trustees of Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*<sup>22</sup>; *Attorney General for Alberta v. Attorney General for Canada*<sup>23</sup> (*Debt Adjustment* case, confirmant [1942] R.C.S. 31).

A mon avis, on peut trouver dans le jugement rendu au nom de cette Cour par le juge en chef Duff dans *Le Roi c. National Trust Co.*<sup>24</sup>, une déclaration très importante à l'égard de la limitation territoriale du pouvoir législatif provincial. En cet arrêt-là, la question en litige portait sur l'étendue du pouvoir de «taxation directe dans les limites de la province» lorsqu'appliqué à la propriété. A la p. 673, on lit:

<sup>20</sup> [1913] A.C. 283.

<sup>21</sup> [1956] S.C.R. 137.

<sup>22</sup> [1940] A.C. 513.

<sup>23</sup> [1943] A.C. 356.

<sup>24</sup> [1933] S.C.R. 670.

<sup>20</sup> [1913] A.C. 283.

<sup>21</sup> [1956] R.C.S. 137.

<sup>22</sup> [1940] A.C. 513.

<sup>23</sup> [1943] A.C. 356.

<sup>24</sup> [1933] R.C.S. 670.



Some propositions pertinent to that issue may, we think, be collected from the judgments of the Judicial Committee of the Privy Council, if not laid down explicitly, at least, as implicit in them. First, property, whether moveable or immovable, can, for the purpose of determining situs as among the different provinces of Canada in relation to the incidence of a tax imposed by a provincial law upon property transmitted owing to death, have only one local situation. In applying this proposition, of course, it is necessary to distinguish between a tax upon property and a tax upon persons domiciled or resident in the province. (*Toronto General Trusts Corp. v. The King*, [1919] A.C. 679; *Brassard v. Smith*, [1925] A.C. 371; *Provincial Treasurer of Alberta v. Kerr*).

Then, it seems to be a corollary of this proposition that situs, in respect of intangible property (which has no physical existence) must be determined by reference to some principle or coherent system of principles; and again, the courts appear to have acted upon the assumption that the British Legislature, in defining, in part, at all events, by reference to the local situation of such property, the authority of the province in relation to taxation, must be supposed to have had in view the principles of, or deducible from, those of the common law. (*The King v. Lovitt*, [1912] A.C. 212; *Toronto General Trusts Company v. The King*, [1919] A.C. 679; *Brassard v. Smith*, [1925] A.C. 371; *Royal Trust Co. v. Attorney General for Alberta*, [1930] A.C. 144).

We think it follows that a provincial legislature is not competent to prescribe the conditions fixing the situs of intangible property for the purpose of defining the subjects in respect of which its powers of taxation under s. 92(2) may be put into effect.

It seems to me that the same reasoning should be applied in the construction of "Property and Civil Rights in the Province". It is not within the authority of a provincial legislature to define or to extend the scope of its constitutional jurisdiction. Hence the fact that a person is amenable to the jurisdiction of its Courts cannot serve as a basis for imposing obligations in respect of torts any more than with respect to taxation. On its face s. 4(2) of the *Assistance Act* purports to destroy the effect of legislation passed in adjacent provinces. It was agreed on all sides in argument that the question raised in this case is to be answered on the assumption that the appellants' activities complained of

[TRANSLATION] Nous pensons pouvoir extraire des arrêts du Comité judiciaire du Conseil privé, quelques propositions pertinentes à la question en litige énoncées sinon explicitement, du moins implicitement. D'abord les biens, mobiliers ou immobiliers, aux fins de déterminer leur *situs* parmi les différentes provinces du Canada, relativement à l'incidence d'un impôt établi par une loi provinciale sur les biens transmis par décès, ne peuvent être situés que dans un lieu unique. Pour appliquer cette proposition, il faut naturellement faire la distinction entre un impôt sur un bien et un impôt exigé des personnes domiciliées dans la province ou y résidant. (*Toronto General Trusts Corp. v. The King*, [1919] A.C. 679; *Brassard v. Smith* [1925] A.C. 371; *Provincial Treasurer of Alberta v. Kerr*).

Ainsi, à l'égard des biens mobiliers incorporels (dépourvus d'existence physique), il semble que cette proposition ait comme corollaire que le *situs* doit se déterminer en se référant à quelque principe ou à quelque ensemble logique de principes; et encore, les tribunaux semblent avoir agi selon l'hypothèse que la Législature britannique, en se basant, en partie, dans tous les cas, sur la situation locale de tels biens, pour déterminer la compétence de la province en matière de taxation, est censée s'être inspirée des principes de la *common law* ou découlant de celle-ci. (*The King v. Lovitt*, [1912] A.C. 212; *Toronto General Trusts Company v. The King* [1919] A.C. 679; *Brassard v. Smith*, [1925] A.C. 371; *Royal Trust Co. v. Attorney General for Alberta*, [1930] A.C. 144).

Nous croyons qu'il s'ensuit qu'une législature provinciale n'a pas la compétence de prescrire les modalités fixant le *situs* de biens mobiliers incorporels aux fins de déterminer les objets à l'égard desquels le pouvoir de taxation de l'art. 92 (2) peut s'appliquer.

Il me semble que le même raisonnement devrait s'appliquer à l'interprétation de «propriété et droits civils dans la province». Il n'est pas au pouvoir d'une législature provinciale de déterminer ou d'étendre le champ de ses attributions constitutionnelles. Ainsi, le fait qu'une personne soit assujettie au ressort de ses tribunaux ne peut servir de base à l'imposition d'obligations à l'égard de délits civils pas plus qu'à l'égard de la taxation. À sa lecture, le par. (2) de l'art. 4 de l'*Assistance Act* vise à empêcher l'application de lois adoptées dans des provinces adjacentes. Au cours du débat, toutes les parties ont convenu de répondre à la question soulevée en l'espèce en supposant que les activités



were properly licensed under the laws of the province in which they were performed, but this essential provision of the *Assistance Act* declares that this will afford no defence to Manitoba's claim. Thus, the situation is that, although presumably the appellants' operations are authorized by the law of the province where they are effected, they are sought to be enjoined under the laws of another province by virtue of an enactment of that other province.

In the circumstances of this case, I find it necessary to say that it does not appear to me that a province can validly license on its territory operations having an injurious effect outside its borders so as to afford a defence against whatever remedies are available at common law in favour of persons suffering injury thereby in another province. In *K.V.P. Company Limited v. McKie*<sup>25</sup>, this Court upheld the common law right of riparian owners to claim an injunction and damages against the owner of a polluting plant. It also went on to hold that it would not give effect to a provincial enactment subsequent to the judgment of the Court of Appeal because, under the federal statute governing it, this Court is to render the judgment which the Court of Appeal should have rendered. In my view, that judgment is authority for the proposition that, at common law, pollution of waters to an injurious degree is a tort that gives rise to a cause of action for those whose property rights are affected thereby. I fail to see how a provincial authority could, by licensing the polluting operations, destroy this cause of action as against persons whose rights are affected outside its borders. It seems to me that there is decisive authority, especially *C.A.P.A.C. v. International Good Music, Inc.*<sup>26</sup>, in favour of the proposition that a cause of action arises where damage is caused by acts performed in another state or province. Such a cause of action is, I think, a right enforceable outside that state or province which its legislature cannot take away under the principle

reprochées aux appelantes étaient autorisées en vertu d'un permis dûment émis conformément aux lois de la province où elles étaient exercées, mais cette disposition essentielle de l'*Assistance Act* énonce que cela ne constituera pas un moyen de défense à la réclamation du Manitoba. La situation est donc la suivante: même si les activités des appelantes ont présumément été autorisées par les lois de la province où elles sont exercées, on cherche à leur imposer une interdiction en vertu des lois d'une autre province en appliquant une disposition législative de cette autre province.

Dans les circonstances présentes, je me dois de déclarer qu'il ne m'apparaît pas qu'une province puisse valablement autoriser en son territoire des activités qui ont des effets préjudiciables à l'extérieur de ses limites de façon à fournir un moyen de défense contre quelque recours que la *common law* pourrait offrir aux victimes qui subissent un préjudice dans une autre province. Dans l'arrêt *K.V.P. Company Limited c. McKie*<sup>25</sup>, cette Cour a maintenu en vertu de la *common law*, le droit des propriétaires riverains d'obtenir une injonction et des dommages-intérêts à l'encontre du propriétaire d'une usine polluante. Cette Cour a décidé ensuite qu'elle n'appliquerait pas une loi provinciale adoptée après le jugement de la Cour d'appel puisque cette Cour, en vertu de la loi fédérale qui la régit, doit rendre le jugement que la Cour d'appel aurait dû rendre. A mon avis, ce jugement tient lieu de précédent pour appuyer la thèse qu'en *common law* la pollution des eaux, lorsqu'elle cause un préjudice, constitue un délit civil qui donne naissance à une cause d'action à ceux dont les droits de propriété sont atteints par cette pollution. Je ne vois pas comment un organisme provincial pourrait, en permettant des activités qui causent la pollution, supprimer cette cause d'action à l'encontre des personnes dont les droits sont atteints à l'extérieur des frontières de cette province. Il me semble qu'il y ait des précédents concluants, surtout l'arrêt *C.A.P.A.C. c. International Good Music, Inc.*<sup>26</sup>, en faveur de la thèse selon laquelle une cause d'action prend naissance lorsque des

<sup>25</sup> [1949] S.C.R. 698.

<sup>26</sup> [1963] S.C.R. 136.

<sup>25</sup> [1949] R.C.S. 698.

<sup>26</sup> [1963] R.C.S. 136.



stated in *Royal Bank of Canada v. The King*. The legal situation would not be different if, instead of polluting plants, we were faced with dams flooding lands in an adjoining province. It could certainly not be contended that the province in which the dam was erected could validly license the flooding in the other.

As between sovereign countries, such problems can be settled only by international agreement such as was done in the case of damages caused in the U.S. by the smelter at Trail, B.C. The Courts of the respective states would be bound to consider their own laws as conclusive. However, as between different Canadian provinces, the situation is not in all respects the same as if they were independent states. There is a constitutional limitation on their legislative authority and there is a common forum to enforce it. What was said in *British Coal Corp. v. The King*<sup>27</sup>, at p. 520 about the doctrine forbidding extra-territorial legislation being "a doctrine of somewhat obscure extent" was in relation to the powers of the federal Parliament, not of the provincial legislatures. In this respect, it must be noted that s. 7.2 of the *Statute of Westminster* has made applicable to the provincial legislatures only the provisions of s. 2 dealing with conflict with imperial statutes, not those of s. 3 which declare that the federal Parliament "has full power to make laws having extra-territorial operation".

The basic principle of the division of legislative powers in Canada is that all legislative power is federal except in matters over which provincial legislatures are given exclusive authority. Such

<sup>27</sup> [1935] A.C. 500.

actes posés dans un autre état ou une autre province causent des dommages. Je crois que pareille cause d'action constitue un droit exécutoire à l'extérieur de cet état ou de cette province, droit que sa Législature ne peut supprimer selon le principe énoncé dans *Royal Bank of Canada v. The King*. La situation juridique ne serait pas différente si, au lieu d'usines déversant des polluants, il s'agissait de barrages inondant les terres d'une province adjacente. On ne pourrait certainement pas prétendre que la province où le barrage a été érigé pourrait valablement autoriser l'inondation dans une autre province.

Entre pays souverains, des problèmes de ce genre peuvent se régler seulement par des accords internationaux comme cela s'est produit dans le cas des dommages causés aux États-Unis par la fonderie de Trail (C.-B.). Les tribunaux des états respectifs seraient dans l'obligation de considérer leurs propres lois comme concluantes. Toutefois, entre les différentes provinces canadiennes, la situation n'est pas en tous points la même que si elles constituaient des états indépendants. Leur pouvoir législatif est limité par la constitution et il existe un *forum* commun régissant son application. Ce qui a été dit dans l'arrêt *British Coal Corp. v. The King*<sup>27</sup>, à la p. 520, au sujet de la théorie interdisant des lois d'une portée extra-territoriale comme étant [TRADUCTION] «une théorie dont la portée est quelque peu obscure» s'appliquait aux pouvoirs du Parlement fédéral et non pas à ceux des législatures provinciales. A cet égard, il faut signaler que l'art. 7.2 du *Statut de Westminster* applique aux législatures provinciales, seulement les dispositions de l'art. 2 traitant des conflits avec les lois impériales et non pas celles de l'art. 3 qui prévoient que le Parlement fédéral a «le plein pouvoir d'adopter des lois d'une portée extra-territoriale».

Le principe de base de la division des pouvoirs législatifs au Canada est que tous les pouvoirs législatifs relèvent du fédéral sauf les matières sur lesquelles la compétence exclusive a été attribuée

<sup>27</sup> [1935] A.C. 500.

authority is under every head expressly or impliedly restricted to the provincial territory. In deciding what is "within a province", the Courts must obviously look for guidance at decisions rendered in matters of private international law. However, there is a very important difference between those cases and those that arise under our constitution. When a Court is called upon to choose as between the laws of two countries the proper laws to be applied for the solution of some private dispute, it must in the end be guided by the laws of the state that created it. But the superior Courts of the Canadian provinces are not state Courts. "They are", as Ritchie C.J. said in *Valin v. Langlois*<sup>28</sup>, at p. 20, "the Queen's Courts, bound to take cognizance of and execute all laws, whether enacted by the Dominion Parliament or the Local Legislatures". Hence, when the question before them is where does the legislative authority reside over a given subject in Canada, there is always the possibility for them to find that it is not in any provincial legislature but in the Parliament of Canada.

It has been determined in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*<sup>29</sup>, that the power to regulate by legislation the contracts of a particular business or trade is within the scope of provincial legislative authority over property and civil rights. However, where business contracts affect interprovincial trade, it is no longer a question within provincial jurisdiction. The matter becomes one of federal jurisdiction. Such is the substance of our recent judgment in *Burns Foods Limited v. Attorney General for Manitoba*<sup>30</sup>. In my opinion, the same view ought to be taken in respect of pollution of interprovincial waters as with respect to interprovincial trade. Even if the enumerated power, 91.12 "Sea Coast and Inland Fisheries" is not quite as explicit as 91.2 "The Regulation of Trade and Commerce", the para-

aux législatures provinciales. Sous chacune des rubriques, cette compétence est limitée expressément ou implicitement au territoire provincial. En déterminant ce qui est «dans les limites d'une province», les tribunaux doivent évidemment s'appuyer sur les décisions rendues en matière de droit international privé. Il existe toutefois une différence importante entre ces affaires-là et celles qui surgissent dans notre régime constitutionnel. Lorsqu'un tribunal doit choisir entre les lois de deux pays celles à appliquer à la solution de quelque litige d'une nature privée, il faut en définitive qu'il se fonde sur les lois de l'état qui en est à l'origine. Mais les tribunaux supérieurs des provinces canadiennes ne sont pas des tribunaux d'états souverains. [TRADUCTION] «Ils sont», comme le déclarait le juge en chef Ritchie dans *Valin c. Langlois*<sup>28</sup>, à la p. 20, les tribunaux de la Reine et ils se doivent de prendre connaissance de toutes lois et de les appliquer, qu'elles aient été adoptées par le Parlement du Dominion ou une législature locale.» Par conséquent, lorsque la question qui leur est soumise est de savoir quelle autorité législative est compétente à l'égard d'un sujet donné au Canada, ils y peuvent toujours conclure que ce sujet ne relève de la compétence d'aucune législature provinciale mais du Parlement du Canada.

Il a été décidé dans *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*<sup>29</sup> que le pouvoir de légiférer pour réglementer les contrats d'une entreprise ou d'un commerce particulier relève de la compétence que la législature provinciale exerce sur la propriété et les droits civils. Toutefois, lorsque les contrats commerciaux visent le commerce interprovincial, cela ne relève plus de la compétence provinciale. Il s'agit alors d'une matière de compétence fédérale. Telle est la substance de notre récent jugement dans l'arrêt *Burns Foods Limited v. Attorney General for Manitoba*<sup>30</sup>. A mon avis, on doit aborder la pollution des eaux interprovinciales de la même façon que le commerce interprovincial. Même si le pouvoir énuméré à 91.12 «les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» n'est pas aussi explicite qu'à 91.2 «la

<sup>28</sup> (1879), 3 S.C.R. 1, aff'd. 5 App. Cas. 115.

<sup>29</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>30</sup> [1975] 1 S.C.R. 494.

<sup>28</sup> (1879), 3 R.C.S. 1, conf. 5 App. Cas. 115.

<sup>29</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>30</sup> [1975] 1 R.C.S. 494.



mount consideration is that the specific powers are only "for greater certainty", the basic rule is that general legislative authority in respect of all that is not within the provincial field is federal. The importance of this basic rule is such that, although 91.2 is in terms unlimited, it has in fact been construed as limited to interprovincial or international trade and commerce. Here, we are faced with a pollution problem that is not really local in scope but truly interprovincial. The legal situation is not without analogy with that of interprovincial pipelines which were held to be excluded from the operation of provincial mechanics' lien acts by reason of their interprovincial character. (*Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.*<sup>31</sup>.)

It seems to me that in the present case, the question from the point of view of constitutional legislative authority, is not at all the same as in a lawsuit between private parties where the question arises whether the proper law to be applied is the law of the place where the tortious act was committed or that of the place where the damage was suffered. In such a situation, a choice has to be made and regard must sometimes be had for both to a certain extent. If the two elements have occurred in different countries and there are bases on which the Courts of both countries can take jurisdiction, there is no guarantee against conflicting decisions. (See *The "Atlantic Star"*<sup>32</sup>.) Fortunately in Canada, no such situation exists. There is a common forum having unifying authority over all superior Courts. Concurrent jurisdiction will not therefore authorize the Courts of one province to disregard the authority of those of another (*Bank of Montreal, Royal Bank of Canada and C.F.I. Operating Co. Ltd. v. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.*) (October 1,

réglementation des échanges et du commerce», il faut avant tout considérer que les pouvoirs spécifiques sont énumérés seulement «pour plus de certitude», la règle fondamentale étant que l'autorité législative générale à l'égard de tout ce qui ne relève pas du domaine provincial, est l'autorité fédérale. L'importance de ce principe fondamental est telle que, bien que les termes de l'art. 91.2 ne soient pas restreints, il a de fait été interprété comme se limitant au commerce interprovincial ou international. Ici nous sommes en présence d'un problème de pollution qui n'est pas réellement de portée locale mais véritablement interprovinciale. La situation juridique n'est pas sans analogie avec celle des pipe-lines interprovinciaux qui, a-t-on décidé, n'étaient pas soumis à l'application des lois relatives au privilège de constructeur en raison de leur caractère interprovincial. (*Campbell-Bennett Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd.*<sup>31</sup>)

Il me semble qu'en l'espèce, la question considérée du point de vue de l'autorité législative constitutionnelle, n'est pas du tout la même que dans un litige entre des parties privées lorsqu'on se demande si la loi à appliquer est la loi du lieu où l'acte délictuel a été commis ou du lieu où les dommages ont été subis. Dans pareille situation, il faut faire un choix et parfois même considérer, dans une certaine mesure, les lois des deux endroits. Si les deux événements se sont produits dans des pays différents et s'il existe des faits sur lesquels les tribunaux des deux pays pourraient fonder leur juridiction, rien ne garantit qu'on n'aboutira pas à des décisions contradictoires. (Voir *The "Atlantic Star"*<sup>32</sup>.) Heureusement au Canada il n'y a pas de situation semblable. Il existe un forum commun qui a une autorité unificatrice sur tous les tribunaux supérieurs. Une juridiction concurrente n'autorise pas par conséquent les tribunaux d'une province à écarter l'autorité des tribunaux d'une autre (*Bank of Montreal, Royal Bank of Canada and C.F.I. Operating Co. Ltd. v. Metropolitan Investigation & Security (Canada) Ltd.* (jugement rendu le 1<sup>er</sup> octobre 1974

<sup>31</sup> [1954] S.C.R. 207.

<sup>32</sup> [1974] A.C. 436.

<sup>31</sup> [1954] R.C.S. 207.

<sup>32</sup> [1974] A.C. 436.

1974, not yet reported) [now reported<sup>33</sup>]. The recent decision of this Court in *Moran v. Pyle National (Canada) Ltd.*<sup>34</sup> deals only with situs for jurisdictional purposes, not with the rules used to identify the legal system under which the rights and liabilities of the parties fall to be determined. In our federal context, the two sets of rules are not interdependent due to the nature of our superior Courts which are not purely provincial and to the existence of a common forum having general appellate jurisdiction in all matters.

Coming back to the facts of the present case, it appears to me equally impossible to hold that Saskatchewan and Ontario can license the contaminant discharge operations so as to preclude a legal remedy by those who suffered injury in Manitoba, or to hold that Manitoba can, by prohibiting the discharge of any contaminant into waters flowing into its territory, require the shutting down of plants erected and operated in another province in compliance with the laws of that province. I have underlined the words "any contaminant" because, as previously noted, I accept the view that Manitoba is entitled at common law to complain of injury to its fisheries done by pollution of waters flowing into its territory. The judgment of Matas J., it should be remembered, does not strike out the claim for injury at common law. However, under the *Assistance Act*, there is no quantity of contaminant that may be lawfully discharged and the consequence might be that the injunction prayed for could be obtained even if the discharge was cut down to a degree that would cause no substantial injury and would comply with the regulations enacted under federal authority.

In accordance with the views expressed in *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*<sup>35</sup>, I agree that when the matter is one of provincial jurisdiction, a province is not prevented from imposing stiffer

pas encore publié [maintenant publié<sup>33</sup>]. La récente décision de cette Cour dans *Moran v. Pyle National (Canada) Ltd.*<sup>34</sup> traite seulement du *situs* aux fins de la compétence, non pas des règles employées pour identifier le système juridique en vertu duquel les droits et les obligations des parties doivent être déterminés. Dans notre contexte fédéral, les règles des deux catégories ne sont pas interdépendantes en raison de la nature de nos tribunaux supérieurs qui ne sont pas des créations purement provinciales et en raison de l'existence d'un forum commun possédant une juridiction générale d'appel en toutes matières.

De retour aux faits en l'espèce, il m'apparaît également impossible de déclarer que la Saskatchewan et l'Ontario peuvent permettre le déversement de polluants de manière à priver de recours juridique ceux qui ont subi des dommages au Manitoba ou de décider que le Manitoba peut, en interdisant le déversement de tout polluant dans les eaux se jetant sur son territoire, exiger la fermeture d'usines établies et exploitées dans une autre province conformément aux lois en vigueur en cette province. J'ai souligné les mots «tout polluant» parce que, comme je l'ai signalé antérieurement, j'accepte le point de vue que le Manitoba a, en vertu de la *common law* un droit de réclamation pour les dommages causés à ses pêcheries par la pollution d'eau se déversant sur son territoire. Le jugement du juge Matas, on doit s'en rappeler, n'annule pas le recours en dommages-intérêts sous la *common law*. Toutefois, selon l'*Assistance Act*, aucune quantité de polluant ne peut être légalement déversée et en conséquence l'injonction demandée pourrait être obtenue même si le déversement était réduit au point de ne causer aucun préjudice réel et de respecter les règlements édictés par l'autorité fédérale.

Conformément aux motifs exprimés dans *Ross c. Régistrare des véhicules automobiles*<sup>35</sup>, je suis d'accord que lorsque la matière relève de la compétence provinciale, rien n'empêche une province

<sup>33</sup> [1975] 2 S.C.R. 546.

<sup>34</sup> [1975] 1 S.C.R. 393.

<sup>35</sup> [1975] 1 S.C.R. 5.

<sup>33</sup> [1975] 2 R.C.S. 546.

<sup>34</sup> [1975] 1 R.C.S. 393.

<sup>35</sup> [1975] 1 R.C.S. 5.



requirements than those which the federal Parliament may have prescribed. Therefore, I do not accede to the view that Manitoba's legislation conflicts with federal legislation for the protection of fisheries because, to protect its own interests, it lays down more rigid requirements than those prescribed by or under federal legislation. The *Chlor-Alkali Mercury Regulations*, SOR/72-92, are dated March 28, 1972, that is subsequent to the institution of the proceedings herein. For this reason, it does not seem they should be given consideration on this appeal. If it ever becomes necessary to deal with them, different considerations will arise because s. 4.1 expressly authorizes the discharge of a stated quantity of mercury which, although small, is not negligible.

The cases dealing with the complex jurisdictional situation concerning fisheries are well known and I find it unnecessary to refer to them. It seems clear that a province, as owner of inland fisheries in its territory, is entitled to legislate for the protection of its property. However, in respect of injury caused by acts performed outside its territory, I cannot accede to the view that this can be treated as a matter within its legislative authority when those acts are done in another province any more than when they are accomplished in another country. In my view, although the injurious acts cannot be justified by or under legislation adopted in the province or state where the plants are operated, by the same token, Manitoba is restricted to such remedies as are available at common law or under federal legislation.

For those reasons, I would allow the appeals and restore the judgment of Matas J. with costs in this Court and in the Court of Appeal; there should be no costs to or against any of the intervenants.

RITCHIE J.—I have had the advantage of reading the reasons for judgment prepared for delivery by the Chief Justice and Mr. Justice Pigeon in which the circumstances giving rise to this appeal are accurately summarized and I will attempt to

d'imposer des exigences plus sévères que celles que le Parlement fédéral peut avoir prescrites. Je ne partage donc pas le point de vue que la loi manitobaine entre en conflit avec la loi fédérale visant à la protection des pêcheries parce que le Manitoba, pour protéger ses propres intérêts, a imposé des exigences plus strictes que celles prescrites par ou en vertu d'une loi fédérale. Le *Règlement sur le mercure provenant des fabriques de chlore et de soude caustique*, (DORS/72-92), est en date du 28 mars 1972, c'est-à-dire après que les présentes procédures ont été intentées. Pour ce motif, je ne crois pas qu'on devrait en tenir compte en ce pourvoi. Si jamais il devenait nécessaire d'en traiter, cela donnera naissance à d'autres considérations puisque l'art. 4.1 autorise de façon explicite le déversement d'une quantité donnée de mercure laquelle, sans être considérable, n'est pas négligeable.

Les arrêts qui traitent du problème complexe de la compétence en matières de pêcheries sont bien connus et je considère qu'il n'est pas nécessaire de les relater. Il semble évident qu'une province, à titre de propriétaire des pêcheries de l'intérieur situées dans son territoire, a le droit de légiférer en vue de protéger ses biens. Toutefois, à l'égard de dommages causés par des actes posés à l'extérieur de son territoire, je ne puis partager le point de vue que l'on peut les traiter comme une matière relevant de son pouvoir législatif lorsque ces actes sont posés dans une autre province, pas plus que lorsqu'ils le sont dans un autre pays. À mon avis, bien que les actes délictuels ne puissent se justifier par ou en vertu de la loi adoptée dans la province ou l'état où les usines sont exploitées, de la même façon, le Manitoba est limité aux recours qui découlent de la *common law* ou des lois fédérales.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir les pourvois et de rétablir le jugement du juge Matas, avec dépens en cette Cour et en Cour d'appel; il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur ou contre aucun des intervenants.

LE JUGE RITCHIE—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement préparés par le Juge en chef et ceux de M. le juge Pigeon, lesquels résument soigneusement les circonstances qui ont donné naissance à ce pourvoi et je tâcherai d'éviter les



avoid repetition except in so far as I find it necessary to an understanding of my approach to the problem.

The acts of which the respondent complains are that Interprovincial Co-Operatives Limited (hereinafter called "Interprovincial") and Dryden Chemicals Limited (hereinafter called "Dryden") "respectively, permitted substantial quantities of mercury both in its elemental form and as a compound, to escape, the former into the South Saskatchewan River *at a point near the Saskatoon plant*, and the latter into the Wabigoon River *at a point near the Dryden plant*." (See p.6 of the statement of claim). (Italics are my own).

The acts complained of were committed beyond the borders of the Province of Manitoba, but the alleged damage arose in large degree in consequence of the refusal of the appropriate *federal authority* acting under the authority of the *Manitoba Fishery Regulations*, SOR/54-365, to permit fishing for commercial purposes in certain waters in the Province of Manitoba. In this regard para. 9 of the statement of claim reads:

By reason of the contamination of the said fish by ingestion of mercury as aforesaid, they became, and continue to be, unsafe for human consumption, and unmarketable for that purpose, with the result that the regulatory authority under the Manitoba Fishery Regulations, SOR/54-365, as amended, has refused to permit fishing for commercial purposes in those parts of the Manitoba waters described in clauses (a), (b) and (c) of paragraph 1 since April 1st, 1970, and in those described in clause (d) since July 17th, 1970, further though the taking of fish for sport by angling in those waters is still permitted, the number of persons engaged in angling has greatly diminished by reason of the danger to human health posed by the consumption of such fish.

The allegation of negligence which forms the basis of this action is contained in para. 10 of the statement of claim which reads as follows:

10. In permitting mercury to escape from their respective plants, as alleged in paragraph 6, Interprovincial and Dryden Chemicals, respectively, acted negligently, and in breach of the duty of each to the Plaintiff and the said assignors, to take reasonable care to prevent dangerous contaminants from entering the waters of the

répétitions sauf dans la mesure où je les considérerais nécessaires à la compréhension de mon point de vue sur la question.

Ce dont se plaint l'intimée, c'est qu'Interprovincial Co-Operatives Limited, (ci-après appelé «Interprovincial») et Dryden Chemicals Limited (ci-après appelé «Dryden») ont [TRADUCTION] «respectivement laissé d'importantes quantités de mercure, à la fois à l'état pur et sous forme de composés, s'échapper, la première dans la rivière South Saskatchewan *à un endroit près de l'usine de Saskatoon*, et la seconde dans la rivière Wabigoon *à un endroit près de l'usine de Dryden*». (Voir le par. 6 de la déclaration) (J'ai mis des mots en italiques.)

Les actes reprochés ont été posés à l'extérieur de la province du Manitoba, mais le préjudice allégué résulte en grande partie du refus de l'*autorité fédérale* compétente agissant conformément au *Règlement de pêche du Manitoba*, DORS/54-365, de permettre la pêche commerciale dans certaines eaux de la province du Manitoba. A cet égard le par. 9 de la déclaration se lit comme suit:

[TRADUCTION] En raison de la contamination dudit poisson par l'absorption de mercure comme susdit, le poisson est devenu et est encore impropre à la consommation humaine et invendable à cette fin, de sorte que l'organisme de contrôle en vertu du Règlement de pêche du Manitoba, DORS/54-365, modifié, a refusé d'émettre des permis pour la pêche commerciale dans ces eaux manitobaines décrites aux alinéas a), b) et c) du paragraphe (1), depuis le 1<sup>er</sup> avril 1970, et dans les eaux décrites à l'alinéa d), depuis le 17 juillet 1970; de plus, bien que la pêche sportive soit encore permise dans ces eaux, le nombre de personnes qui s'adonne à cette pêche a grandement diminué en raison du danger que représente pour la santé la consommation de ce poisson.

L'allégation de négligence qui est à la base de cette action est contenue au par. 10 de la déclaration, lequel se lit comme suit:

[TRADUCTION] 10. En laissant le mercure s'échapper de leur usine respective, tel qu'allégué au paragraphe 6, Interprovincial et Dryden Chemicals ont respectivement agi de façon négligente et en violation de leur obligation envers la demanderesse et lesdits subrogeants de prendre les précautions raisonnables pour empêcher que des



South Saskatchewan River and the Wabigoon River respectively, and travelling downstream to the injury of the Plaintiff's fishery.

Particulars of the respective negligence of Interprovincial and Dryden Chemicals are as follows:

Each installing and operating a chlor-alkali plant which utilizes a mercury cell process, close to a major watercourse, the South Saskatchewan River and the Wabigoon River respectively, but

(1) failing to take any or sufficient steps to monitor its industrial process to ensure that no mercury, or mercury compounds, were escaping from its plant directly or indirectly into such watercourse; and

(2) failing to take any or sufficient steps to prevent such escape.

The alleged damage sustained by the appellant is described in para. 13 of the statement of claim as follows:

13. Pursuant to Section 2 of The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act, S.M. 1970 C.32 (hereinafter called the Assistance Act) the Minister therein mentioned has, since 1st June, 1970, made assistance payments totalling \$2,000,000.00 more or less, to 1590 persons then or formerly engaged in various capacities in the commercial fishing industry in Manitoba who, in the opinion of the Minister, had suffered or would suffer, financial loss by reason of the prohibition of the taking of fish from the Manitoba waters because of the contamination of those fish resulting in whole or in part from pollution of those waters *by the mercury discharging activities of Interprovincial and Dryden Chemicals respectively, hereinbefore described.*

The italics are my own.

The respondent also alleges that the appellants respectively have committed a continuing nuisance or trespass by permitting mercury to escape from their respective plants, but it is clear to me that this whole action is based on the acts of the appellants in discharging contaminants into waters at places in Saskatchewan and Ontario respectively.

I agree with Mr. Justice Matas who rendered the judgment on behalf of the Court of Queen's Bench of Manitoba and with the majority of the Court of Appeal that the contention of the appel-

polluants dangereux se déversent dans les eaux de la rivière South Saskatchewan et la rivière Wabigoon respectivement et causent des dommages à la pêche de la demanderesse située en aval.

Les détails de la négligence respective de Interprovincial et de Dryden Chemicals sont comme suit:

Chacune d'elles a installé et exploité une usine de chlore et de soude caustique qui emploie un procédé à base d'éléments de mercure, près d'un cours d'eau important, la rivière South Saskatchewan et la rivière Wabigoon respectivement, sans

(1) avoir pris aucunes mesures ou des mesures suffisantes pour contrôler son procédé industriel de façon à s'assurer que son usine ne déverse directement ou indirectement dans tel cours d'eau du mercure ou des composés de mercure; et

(2) avoir pris aucunes mesures ou des mesures suffisantes pour prévenir un tel déversement.

Les dommages allégués subis par l'appelante sont décrits au par. 13 de la déclaration de la façon suivante:

[TRADUCTION] 13. Conformément à l'art. 2 du Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act, S.M. 1970 c. 32, (ci-après appelé l'Assistance Act) le Ministre désigné à ladite loi a, depuis le 1<sup>er</sup> juin 1970, versé des prestations s'élevant à environ \$2,000,000.00 à 1590 personnes s'adonnant à cette date ou s'étant adonnées auparavant, à divers titres, à l'industrie de la pêche commerciale au Manitoba. De l'avis du Ministre, ces prestataires ont subi ou vont subir une perte pécuniaire par suite de l'interdiction de pêcher dans les eaux manitobaines en raison de la contamination du poisson attribuable, en tout ou en partie, à la pollution de ces eaux *par le déversement de mercure survenu à l'occasion des activités respectives, décrites ci-dessus, de Interprovincial et de Dryden Chemicals.*

J'ai mis des mots en italiques.

L'intimée allègue aussi que les appelantes ont respectivement posé des actes continus de «nuisance» et de «trespass» en laissant le mercure s'échapper de leur usine respective, mais il me semble évident que toute cette action se fonde sur les actes posés par les appelantes en déversant des polluants dans les eaux en des lieux situés respectivement en Saskatchewan et en Ontario.

Je suis d'accord avec M. le juge Matas qui a rendu le jugement au nom de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba et avec la majorité de la Cour d'appel qu'on ne peut maintenir la prétention

lants to the effect that the impugned legislation is *ultra vires* as trespassing on the exclusive jurisdiction of Parliament under s. 91 (27) (criminal law) cannot be sustained and I subscribe to the view expressed by Matas J. and adopted in the judgment rendered in the Court of Appeal by Mr. Justice Hall on behalf of himself and Monnin J.A., where it is said:

I accept the plaintiff's contention that the *Fishermen's Act* has legislated with respect to the tort of injury to a provincial right of fishery and, in respect of that tort, has made provision for such matters as burden of proof, remoteness of damage and inadmissible defences. My conclusion is that this legislation is not in conflict with federal legislation forbidding pollution of fish-frequented waters or alteration of water quality as that quality affects fish . . .

This conclusion was reached after careful consideration of the reasons for judgment of the Chief Justice of this Court in *The Queen v. Robertson*<sup>36</sup>, and the judgment of Lord Herschell in *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario*<sup>37</sup>.

In the latter case Lord Herschell concluded at p. 716:

For these reasons their Lordships feel constrained to hold that the enactment of fishery regulations and restrictions is within the exclusive competence of the Dominion Legislature, and is not within the legislative powers of Provincial Legislatures.

But whilst in their Lordships' opinion all restrictions or limitations by which public rights of fishing are sought to be limited or controlled can be the subject of Dominion legislation only, it does not follow that the legislation of Provincial Legislatures is incompetent merely because it may have relation to fisheries. For example, provisions prescribing the mode in which a private fishery is to be conveyed or otherwise disposed of, and the rights of succession in respect of it, would be properly treated as falling under the heading "Property—and Civil Rights" within s. 92, and not as in the class "Fisheries" within the meaning of s.91. So, too, the terms and conditions upon which the fisheries which are

des appelantes que la loi attaquée est *ultra vires* parce qu'elle empiète sur la compétence exclusive du Parlement en vertu de l'art. 91(27) (le droit criminel) et je souscris au point de vue exprimé par M. le juge Matas et qu'a fait sien M. le juge Hall dans le jugement qu'il a rendu en Cour d'appel en son nom et au nom du juge d'appel Monnin et où il déclarait:

[TRADUCTION]—J'accepte la prétention de la demanderesse que le *Fishermen's Act* a légiféré à l'égard des dommages causés par un délit civil à un droit de la province relatif aux pêcheries et, à l'égard de ce délit civil, elle a créé des dispositions traitant de matières comme le fardeau de la preuve, la probabilité des dommages et les moyens de défense irrecevables. Je conclus que cette loi n'entre pas en conflit avec les lois fédérales interdisant la pollution des eaux poissonneuses ou la dégradation de la qualité de l'eau dans la mesure où elle affecte la qualité du poisson . . .

C'est après une étude attentive des motifs de jugement du Juge en chef de cette Cour dans *The Queen v. Robertson*<sup>36</sup>, et du jugement de lord Herschell dans *Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontario*<sup>37</sup>, qu'il en est arrivé à cette conclusion.

En cette dernière affaire lord Herschell a conclu à la p. 716:

[TRADUCTION] Pour ces motifs, leurs Seigneuries ne peuvent que conclure que l'adoption de règlements sur les pêcheries et l'imposition de restrictions relèvent de la compétence exclusive de la Législature du Dominion et non pas des pouvoirs législatifs des législatures provinciales.

Mais bien que selon l'opinion de leurs Seigneuries toute restriction ou limitation visant à exercer un contrôle sur les droits publics dans le domaine des pêcheries ne puisse faire l'objet que d'une loi fédérale, il ne s'ensuit pas qu'une loi d'une législature provinciale est invalide simplement parce qu'elle peut se rapporter aux pêcheries. Par exemple, des dispositions prescrivant la façon dont une pêcherie de nature privée peut être transférée ou autrement cédée et les droits successoraux à son égard, seront traités comme tombant sous la rubrique «La propriété et les droits civils» selon l'art. 92 et non pas dans la catégorie des «pêcheries» au sens de l'art. 91. De même les modalités selon lesquelles on peut

<sup>36</sup> (1882), 6 S.C.R. 52.

<sup>37</sup> [1898] A.C. 700.

<sup>36</sup> (1882), 6 R.C.S. 52.

<sup>37</sup> [1898] A.C. 700.



the property of the province may be granted, leased, or otherwise disposed of, and the rights which consistently with any general regulations respecting fisheries enacted by the Dominion Parliament may be conferred therein, appear proper subjects for provincial legislation, either under class 5 of s.92, "The Management and Sale of Public Lands" or under the class "Property and Civil Rights." Such legislation deals directly with property, its disposal, and the rights to be enjoyed in respect of it, and was not in their Lordships' opinion intended to be within the scope of the class "Fisheries" . . . .

It appears to me to follow from the above that legislation in respect of water quality and of pollution, including the permitting thereof in interprovincial rivers is clearly within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada under s.91(12), whereas provincial legislation dealing exclusively with the effect of pollution, including the proof thereof and the measure of damage resulting therefrom, has controlling effect within the territorial limits of the province by which it is enacted. It follows, in my view, that provincial legislation relating to the recovery of damages for pollution, and indeed creating and controlling an action therefor, against a polluter whose acts done within the province have occasioned the pollution, is clearly within the provincial domain, whereas the overall authority seized with the regulation and control of pollution in interprovincial waters just as clearly rests with Parliament.

The difficult problem presented by this case arises in large degree from the enactment by the Legislature of Manitoba of s. 4 of *The Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, 1970 (Man.), c. 32, (hereinafter called the "*Assistance Act*") which is fully recited in the reasons for judgment of the Chief Justice and subs. (2) whereof reads as follows:

4. (2) For the purposes of subsection (1) it is not a lawful excuse for the defendant to show that the discharge of the contaminant was permitted by the appropriate regulatory authority having jurisdiction at the place where the discharge occurred, if that regulatory authority did not also have jurisdiction at the place where the contaminant caused damage to the fishery.

céder ou louer les pêcheries qui sont la propriété de la province ou autrement en disposer ainsi que les droits afférents, compatibles avec les règlements généraux sur les pêcheries établis par le Parlement du Dominion, semblent des sujets appropriés à la législature provinciale, soit sous la rubrique 5 de l'art. 92 «L'administration et la vente des terres publiques» soit sous la rubrique «La propriété et les droits civils». Une telle loi traitant directement de la propriété, de sa cession et des droits qui en découlent, leurs Seigneuries sont d'avis que l'intention n'était pas qu'elle relève du domaine des «pêcheries» . . .

A partir de ce qui précède, il me semble que les lois sur la qualité de l'eau et la pollution, y compris les autorisations à ce sujet pour les rivières interprovinciales, relèvent clairement de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada en vertu de l'art. 91(12), tandis que les provinces, au moyen de lois traitant exclusivement des effets de la pollution, y compris les moyens d'en faire la preuve et l'évaluation des dommages qui en résultent, exercent un pouvoir de surveillance dans leurs limites territoriales. Il s'ensuit, à mon avis, que la loi provinciale relative au recouvrement de dommages-intérêts résultant de la pollution, et qui de fait crée un recours en justice et y impose ses règles, à l'encontre d'une personne dont les actes posés à l'intérieur de la province ont entraîné la pollution, relève clairement de la compétence provinciale, tandis que le pouvoir général touchant la réglementation et le contrôle de la pollution dans les eaux interprovinciales est tout aussi clairement dévolu au Parlement.

La difficulté soulevée par cette affaire vient en grande partie de l'adoption par la Législature du Manitoba, de l'art. 4 du *Fishermen's Assistance and Polluters' Liability Act*, 1970 (Man.), c. 32, (ci-après appelé le «*Assistance Act*»), qui est cité intégralement dans les motifs de jugement du Juge en chef et dont le par. (2) se lit comme suit:

[TRADUCTION] 4. (2) Aux fins du paragraphe (1), la preuve par le défendeur que le déversement du polluant est autorisé par l'organisme de contrôle compétent à l'endroit où le déversement s'est effectué ne constitue pas une excuse légitime si cet organisme de contrôle n'est pas également compétent à l'endroit où le polluant a causé des dommages aux pêcheries.



This subsection clearly contemplates the discharge of a contaminant into waters outside of the Province of Manitoba at a place where such discharge is permitted "by the appropriate regulatory authority having jurisdiction" at that place and having no jurisdiction in the Province of Manitoba where the contaminant allegedly caused the damage to the fishery. I think it of first importance to observe that this motion has been argued in all Courts on the supposition that in enacting the subsection the legislature did contemplate the existence of the permission of such an appropriate regulatory authority and that it is unnecessary to decide in this case whether such authority be federal or provincial or indeed to make any final decision as to its validity. What is accepted here is that the provincial legislature purported to nullify the effect of permission duly granted by the regulatory authority of another jurisdiction and I agree with Mr. Justice Matas that in so doing it purported to legislate with respect to conduct and rights of the defendants outside the territorial limits of the Province of Manitoba with the result that the statute of which it forms part has no application to the appellants in the present case.

It is perhaps trite to observe that under the *British North America Act* each province of Canada enjoys sovereign authority within the spheres enumerated in s. 92 of that Act and that this authority is limited by the territorial boundaries of the provinces respectively. It follows in my view that in considering the law applicable in any particular case, the common law principles established in the general field of conflict of laws must govern.

I agree with Chief Justice Freedman that "the case of *Phillips v. Eyre* (1870), L.R. 6 Q.B. 1, must be our starting point" in determining the applicable law. In that case Willes J. stated the following rule:

As a general rule, in order to found a suit in England for a wrong alleged to have been committed abroad, two conditions must be fulfilled. First, the wrong must be of such a character that it would have been actionable if committed in England. Secondly, the act must not have been justifiable by the law of the place where it was done.

Ce paragraphe vise clairement le déversement d'un polluant dans des eaux à l'extérieur de la province du Manitoba à un endroit où pareil déversement est permis [TRADUCTION] «par l'organisme de contrôle compétent» à cet endroit mais non pas dans la province du Manitoba où le polluant aurait causé des dommages aux pêcheries. Je crois qu'il est de première importance de signaler que cette affaire a été débattue devant toutes les cours en supposant que la Législature, en adoptant le paragraphe, avait présumé l'existence d'une telle permission accordée par un organisme de contrôle compétent et qu'il n'est pas nécessaire de décider en l'espèce si cet organisme est fédéral ou provincial ni de prendre quelque décision définitive quant à sa validité. Ce que l'on admet ici c'est que la législature provinciale a voulu rendre nul l'effet de la permission dûment accordée par l'organisme de contrôle d'un autre ressort et je suis d'accord avec M. le juge Matas qu'en ce faisant, elle avait l'intention de légiférer à l'égard des actes et des droits des défenderesses à l'extérieur des limites territoriales de la province du Manitoba de sorte que la loi contenant une disposition en ce sens ne s'applique pas aux appelantes en l'espèce.

Peut-être est-il superflu de signaler qu'en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, chaque province du Canada jouit d'un pouvoir souverain dans les attributions énumérées à l'art. 92 de l'Acte et que ce pouvoir est confiné à l'intérieur des limites territoriales des provinces respectives. Il s'ensuit, à mon avis, qu'en examinant la loi applicable dans un cas particulier, il faut se référer aux principes de la *common law* établis dans le domaine général du droit international privé.

Je partage l'opinion du juge en chef Freedman qu'en décidant de la loi applicable [TRADUCTION] «l'arrêt *Phillips v. Eyre* (1870), L.R. 6 Q.B. 1, doit nous servir de base». En cet arrêt, le juge Willes a énoncé la règle suivante:

[TRADUCTION] Comme règle générale, afin d'avoir un recours en justice en Angleterre pour un délit civil censé avoir été commis à l'extérieur, il faut remplir deux conditions. D'abord, le délit doit être de telle nature que s'il avait été commis en Angleterre, il aurait pu faire l'objet de poursuites devant les tribunaux. En second lieu, il ne faut pas que l'acte puisse se justifier par la loi du lieu où il a été commis.



This general rule has been adopted as applicable between two provinces of Canada in a considered series of cases of undoubted authority such as *Carr v. Francis Times & Co.*<sup>38</sup>; *Walpole v. Canadian Northern Railway Co.*<sup>39</sup>; *McMillan v. Canadian Northern Railway Co.*<sup>40</sup> In our own Court it is only necessary to mention *Canadian National Steamships Co. Ltd. v. Watson*<sup>41</sup>, per Duff C.J., at p. 13 and *McLean v. Pettigrew*<sup>42</sup>, per Taschereau J. at p. 76.

The general principle as it applies in this country was well stated by Lord Cave in *McMillan v. Canadian Northern Railway Company*, *supra*, where he said:

The same rule, of course, applies to an action brought in one province of Canada for a wrong alleged to have been committed in another; and it is, therefore, necessary, in order that the present action may be sustained, to establish, not only that the negligent act upon which the action is founded would have been actionable under the law of Saskatchewan if it had been committed within that Province, but also that it was not justifiable by the law of Ontario. Whether the first condition is complied with in this case need not be considered if (as the Court of Appeal have held) the second is not fulfilled.

It is appreciated that the nature of the actions referred to in the last-cited group of cases differed essentially from that with which we are here concerned in that the alleged tort in the present case was one which was necessarily inter-provincial in its scope and effect. It is essential to remember, however, that this case is being presented on the basis that the acts of the appellants in discharging the pollution in Ontario and Saskatchewan were justified by reason of the permission of the regulatory authority having jurisdiction to permit it. Whether that authority was provincial or federal is a matter with which we are not here concerned.

One of the principal arguments advanced on behalf of the respondent is that the place of the "torts" allegedly committed by the appellants was the Province of Manitoba on the ground that it

Cette règle générale a été reconnue comme applicable entre deux provinces du Canada dans une série d'arrêts qui tiennent lieu de précédents comme *Carr v. Francis Times & Co.*<sup>38</sup>; *Walpole v. Canadian Northern Railway Co.*<sup>39</sup>, *McMillan v. Canadian Northern Railway Co.*<sup>40</sup> Parmi les arrêts rendus par notre propre Cour, mentionnons seulement *Canadian National Steamships Co. Ltd. c. Watson*<sup>41</sup>, le juge en chef Duff à la p. 13 et *McLean c. Pettigrew*<sup>42</sup>, le juge Taschereau à la p. 76.

Le principe général tel qu'appliqué en ce pays a été bien énoncé par lord Cave dans *McMillan v. Canadian Northern Railway Company*, *supra*, lorsqu'il a déclaré:

[TRADUCTION]—Naturellement, la même règle s'applique à une action intentée dans une province du Canada pour un délit civil qui aurait été commis dans une autre province; et si l'on veut que la présente action soit accueillie, il est donc nécessaire d'établir non seulement que l'acte de négligence sur lequel l'action est fondée aurait pu faire l'objet de poursuites en vertu de la Loi de la Saskatchewan s'il avait été commis en cette province, mais aussi que la loi de l'Ontario ne peut le justifier. Il n'y a pas lieu de savoir si, en l'espèce, la première condition est remplie si (comme la Cour d'appel en a décidé) la seconde ne l'a pas été.

On se rend compte que le genre d'actions mentionnées dans le dernier groupe d'arrêts cités, diffère essentiellement de la présente affaire, en ce qu'ici le délit civil allégué était nécessairement de nature interprovinciale quant à sa portée et son effet. Toutefois, il est essentiel de se rappeler que la présente affaire est soumise en se fondant sur le fait que les actes des appelantes qui ont déversé des polluants en Ontario et en Saskatchewan étaient justifiés en raison de la permission obtenue de l'organisme provincial de contrôle compétent en la matière. Que cet organisme fut provincial ou fédéral est sans importance pour nous en l'espèce.

Un des principaux arguments mis de l'avant au nom de l'intimée est que les actes délictuels présumés ont été commis par les appelantes dans la province du Manitoba pour le motif que c'était

<sup>38</sup> [1902] A.C. 176.

<sup>39</sup> [1923] A.C. 113.

<sup>40</sup> [1923] A.C. 120.

<sup>41</sup> [1939] S.C.R. 11.

<sup>42</sup> [1945] S.C.R. 62.

<sup>38</sup> [1902] A.C. 176.

<sup>39</sup> [1923] A.C. 113.

<sup>40</sup> [1923] A.C. 120.

<sup>41</sup> [1939] R.C.S. 11.

<sup>42</sup> [1945] R.C.S. 62.

was the province whose interests were most deeply affected and Chief Justice Laskin appears to take the view that in the present case there is no tort arising outside of Manitoba and being sued upon in Manitoba.

In the course of his reasons for judgment, Freedman C.J.M., in adopting the view that the tort is to be taken to have been committed within the jurisdiction where the damage occurred, relied on such cases as *C.A.P.A.C. v. International Good Music, Inc.*<sup>43</sup>, and *Jenner v. Sun Oil Company Limited*,<sup>44</sup> but in my view these cases do nothing more than establish that an arguable case can be made for the proposition that defamatory statements or breaches of copyright occurring in one jurisdiction and carried into another by radio could be said to have been published in the second jurisdiction and could therefore give rise to an action for damages where they were published. In my view, the question in the present case is not only whether a tort was committed in Manitoba, but whether the acts of the appellants done in Saskatchewan and Ontario amounted to actionable torts at all. If the acts were authorized by licence and therefore justifiable in the places where they were done, they were not civil wrongs and can form no basis for a damage action.

There is, as I have said, an unbroken line of authority in this Court accepting the rule in *Phillips v. Eyre*<sup>45</sup> without question and I am not prepared to depart from it. If that rule is to be adhered to it follows that if there were licences making the appellants' "mercury discharging activities" in Saskatchewan and Ontario justified, this not only gave rise to the civil right under the law of those provinces, but to a concomitant civil right to have those licences recognized in the Courts of Manitoba in determining whether or not the action is properly founded in that province. As to the authority of the Legislature of that province to nullify these civil rights and convert an act lawfully done in another province under the laws

cette province qui avait été le plus durement touchée et le juge en chef Laskin semble adopter le point de vue qu'en l'espèce il n'y a pas eu à l'extérieur du Manitoba de délit civil faisant l'objet de poursuites en cette province.

Dans ses motifs de jugement, le juge en chef du Manitoba, le juge Freedman, en adoptant le point de vue que le délit est censé avoir été commis dans le ressort où les dommages ont été causés, s'appuie sur des arrêts tels que *C.A.P.A.C. c. International Good Music, Inc.*<sup>43</sup>, et *Jenner v. Sun Oil Company Limited*<sup>44</sup>. Mais ces arrêts, à mon avis, n'ont pas d'autre portée que d'établir qu'on peut débattre la proposition que des déclarations diffamatoires ou des violations de droits d'auteur survenues dans un ressort et transmises par radio dans un autre pourraient être considérées comme ayant été publiées dans le second ressort et par conséquent donner naissance à une action en dommages-intérêts là où elles ont été publiées. A mon avis, en l'espèce, la question est non seulement de savoir si un délit a été commis au Manitoba mais si les actes posés par les appelantes en Saskatchewan et en Ontario peuvent être considérés comme des délits pouvant faire l'objet de quelque poursuite. Si les actes étaient autorisés en vertu d'un permis et étaient donc justifiés là où ils ont été posés, ils ne constituaient pas des fautes civiles et ne pouvaient servir de base à une action en dommages-intérêts.

Comme je l'ai dit, la jurisprudence de cette Cour a été constante à accepter la règle de *Phillips v. Eyre*<sup>45</sup> sans la mettre en question et je ne suis pas prêt à y déroger. Si l'on adhère à cette règle, il s'ensuit que si les activités des appelantes consistant à déverser du mercure en Saskatchewan et en Ontario étaient autorisées, cela a créé non seulement un droit civil en vertu des lois de ces provinces, mais aussi un droit civil concomittant afin que ces permis soient reconnus devant les tribunaux du Manitoba qui décident si l'action dans cette province est bien fondée ou non. Quant aux pouvoirs de la Législature de cette province d'annuler ces droits civils et de rendre un acte légalement posé dans une province, en vertu des lois de cette pro-

<sup>43</sup> [1963] S.C.R. 136.

<sup>44</sup> [1952] O.R. 240.

<sup>45</sup> (1870), L.R. 6 Q.B. 1.

<sup>43</sup> [1963] R.C.S. 136.

<sup>44</sup> [1952] O.R. 240.

<sup>45</sup> (1870), L.R. 6 Q.B. 1.



of that province into an unlawful one while at the same time disregarding rights established under private international law, I share the view of Mr. Justice Matas that the case of *Royal Bank of Canada v. The King*<sup>46</sup> has direct application to the circumstances.

The facts of the *Royal Bank* case have been extensively explored in the judgments in the Court of Appeal and by the Chief Justice of this Court and it would be superfluous for me to repeat them so that it is perhaps enough for me to say that in my opinion I agree with the basic proposition asserted by Lord Haldane at p.298 where he said of the appellants:

Their right was a civil right outside the province, and the Legislature of the province could not legislate validly in derogation of that right.

In distinguishing that case, Chief Justice Freedman had this to say:

In *Royal Bank* the right of the bondholders in England to claim the return of their money from the bank at its head office in Montreal was held to be a civil right arising and enforceable extra-provincially—that is, outside the Province of Alberta. Here on the other hand, the effect of any license or permit which the defendants may possess would necessarily have to be tested and determined intra-provincially—that is, within the Province of Manitoba. The place where the rights are enforceable—in *Royal Bank*, outside the Province, in the present case, within the Province—constitutes a clear distinction between the two cases, a distinction that goes to the very root of the constitutional issue now before us.

The first portion of these observations appears to me to be based on the assumption that the present case is concerned with a civil right arising in Manitoba, but as I view the appellants' civil right as stemming from the licences which are assumed to have been granted to them in Ontario and Saskatchewan respectively, I cannot subscribe to this distinction.

The extra-provincial character of the right of action asserted by the respondent against the

vince, illégal, tout en écartant en même temps les droits reconnus en vertu du droit international privé, je partage le point de vue de M. le juge Matas que l'arrêt *Royal Bank of Canada v. The King*<sup>46</sup>, s'applique directement aux circonstances en l'espèce.

Les faits de l'affaire *Royal Bank* ont été étudiés à fond dans les arrêts de la Cour d'appel et par le Juge en chef de cette Cour et il serait superflu pour moi de les répéter. Ainsi il me suffit de déclarer que je partage la proposition fondamentale énoncée par lord Haldane à la p. 298 où il dit des appelants:

[TRADUCTION] Leur droit était un droit civil à l'extérieur de la province et la Législature de la province ne pouvait légiférer valablement à l'encontre de ce droit.

En faisant la distinction avec cet arrêt, le juge en chef Freedman a déclaré ceci:

[TRADUCTION] Dans *Royal Bank*, le droit des détenteurs d'obligations, en Angleterre, de réclamer le retrait de leur argent de la banque, à son siège social de Montréal, a été considéré un droit civil—ayant pris naissance et exécutoire à l'extérieur de la province c'est-à-dire, à l'extérieur de la province de l'Alberta. Ici, en revanche, l'effet d'une licence ou d'un permis que les défenderesses peuvent détenir doit nécessairement être examiné et déterminé à l'intérieur d'une province—c'est-à-dire dans les limites de la province du Manitoba. L'endroit où les droits sont exécutoires—dans *Royal Bank*, à l'extérieur de la province, en l'espèce à l'intérieur de la province—constitue une distinction nette entre les deux arrêts, une distinction qui touche à la racine même de la question constitutionnelle maintenant en litige devant nous.

La première partie de ces remarques m'apparaît être fondée sur l'hypothèse qu'il s'agit en l'espèce d'un droit civil prenant naissance au Manitoba, mais comme je considère les droits civils des appelantes comme découlant des licences qui sont censées leur avoir été accordées en Ontario et en Saskatchewan respectivement, je ne puis faire mienne cette distinction.

Le caractère extra-provincial du droit d'action qu'invoque l'intimée contre les appelantes est illus-

<sup>46</sup> [1913] A.C. 283.

<sup>46</sup> [1913] A.C. 283.

appellants is most dramatically illustrated by the fact that the first claim for relief under the statement of claim is for

An injunction restraining each from continuing to discharge mercury or mercury compounds from their respective chlor-alkali plants into the two aforementioned rivers respectively, or into any other watercourse directly or indirectly draining into or connecting with the Manitoba waters . . .

This to me is a clear assertion of a right of one province to enter into another and there invoke its own law so as to restrain companies who have a presence in all three provinces from exercising rights which they are assumed to have under licences from the province where the discharge took place.

For all these reasons I would allow this appeal, set aside the judgment rendered by the Court of Appeal for Manitoba on March 21, 1973, and restore the judgment of the Honourable Mr. Justice Matas of the Court of Queen's Bench of Manitoba pronounced on June 16, 1972.

Mr. Justice Pigeon, as I understand his reasons, has reached the same conclusion on the ground that as the acts of the appellants necessarily have an interprovincial effect they are a subject-matter within the exclusive authority of Parliament in accordance with its residual power over matters of interprovincial concern not specifically allocated to either federal or provincial authority under the *B.N.A. Act*. He concludes therefore that the Provinces of Ontario and Saskatchewan were without authority to license the appellants' acts of contamination, and as a corollary to this reasoning, he concludes that the legislation in question is *ultra vires* the province as involving the exclusively federal field of the pollution of interprovincial rivers. This argument was not advanced by either of the parties at any stage and it formed no part of the submissions made by any of the intervenants as all concerned proceeded throughout on the assumption that the acts of pollution were duly permitted by the appropriate regulatory authority having jurisdiction where they took place. I am unable to share the view of my brother Pigeon because I take the view that while the control of pollution of such

tré de la façon la plus frappante par le fait que, dans la déclaration, la première conclusion vise à obtenir:

[TRADUCTION] Une injonction visant à empêcher chacune des défenderesses de continuer à déverser du mercure ou des composés de mercure de leur usine respective de chlore et de soude caustique, dans les deux rivières susdites respectivement ou dans tout autre cours d'eau se jetant dans les eaux manitobaines ou communiquant avec elles directement ou indirectement . . .

Selon moi, c'est là une affirmation nette du droit d'une province d'en envahir une autre province et d'y invoquer ses propres lois de façon à empêcher les compagnies qui sont présentes dans toutes les trois provinces d'exercer des droits pour lesquels elles sont censées avoir obtenu un permis de la province où le déversement s'est effectué.

Pour toutes ces raisons, j'accepterais ce pourvoi, j'infirmerais l'arrêt rendu par la Cour d'appel du Manitoba le 21 mars 1973, et je rétablirais le jugement de M. le juge Matas de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba rendu le 16 juin 1972.

M. le juge Pigeon, d'après mon interprétation de ses motifs, est arrivé à la même conclusion en se fondant sur le fait que, puisque les actes des appelantes sont nécessairement de portée interprovinciale, ils constituent des matières relevant de l'autorité exclusive du Parlement conformément à la doctrine du pouvoir résiduaire sur les matières de domaine interprovincial non spécifiquement attribuées soit au pouvoir fédéral soit au pouvoir provincial par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il conclut donc que les provinces de l'Ontario et de la Saskatchewan n'avaient pas le pouvoir d'autoriser les actes de pollution des appelantes, et, comme corollaire de ce raisonnement, il conclut que la loi en question est *ultra vires* de la province puisqu'elle concerne le domaine exclusivement fédéral de la pollution des rivières interprovinciales. Cet argument n'a été mis de l'avant par aucune des parties en aucun moment et on ne le retrouve pas non plus dans les prétentions faites par aucun des intervenants puisque tous les intéressés ont présumé que les actes de pollution avaient dûment été autorisés par l'organisme de contrôle compétent où ces actes sont survenus. Je



rivers is a federal matter, the legislation here impugned has to do with its effect in damaging property within the Province of Manitoba and it only becomes inapplicable by reason of the extra-territorial aspect to which I have made reference. The action here was instituted by the Crown as assignee of the rights of private individuals and in my view the applicable law is that of the place where the acts complained of were done.

Altogether apart from the provision of the *Assistance Act*, the statement of claim alleges an action at common law, and if this action should be pursued and it should develop that the appellants were not licensed by the appropriate regulatory authorities in Ontario and Saskatchewan, then I have no doubt that the Courts in Manitoba would have jurisdiction to entertain the suit in accordance with the reasoning expounded by Mr. Justice Dickson in *Moran v. Pyle National (Canada) Limited*<sup>47</sup>, decided in this Court on December 21, 1973.

*Appeals allowed with costs, LASKIN C.J. and JUDSON and SPENCE JJ. dissenting.*

*Solicitors for the defendant, appellant, Inter-provincial Co-operatives Ltd.: Aikens, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg.*

*Solicitors for the defendant, appellant, Dryden Chemicals Ltd: Pitblado & Hoskin, Winnipeg.*

*Solicitor for the plaintiff, respondent, Gordon E. Pilkey, Winnipeg.*

ne puis partager le point de vue de mon collègue M. le juge Pigeon puisque selon moi, même si le contrôle de la pollution de ces rivières est une matière de compétence fédérale, la loi ici attaquée porte sur les effets de cette pollution à l'égard des dommages causés à des biens dans les limites de la province du Manitoba et elle devient inapplicable seulement en raison de l'aspect extra-territorial que j'ai déjà mentionné. L'action ici a été intentée par la Couronne à titre de subrogée aux droits de particuliers et à mon avis la loi applicable est la loi du lieu où les actes reprochés ont été posés.

Indépendamment des dispositions de l'*Assistance Act*, la déclaration invoque un recours en *common law* et si cette action doit se continuer et s'il appert que les appelantes n'avaient pas les permis émis par les organismes de contrôle compétents en Ontario et en Saskatchewan, il est alors clair que les tribunaux du Manitoba auraient compétence pour connaître de la poursuite conformément aux motifs énoncés par M. le juge Dickson dans l'affaire *Moran c. Pyle National (Canada) Limited*<sup>47</sup>, qui a été décidée par cette Cour le 21 décembre 1973.

*Pourvois accueillis, le JUGE EN CHEF LASKIN et les JUGES JUDSON et SPENCE étant dissidents.*

*Procureurs de la défenderesse, appelante, Inter-provincial Co-operatives Ltd.: Aikens, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg.*

*Procureurs de la défenderesse, appelante, Dryden Chemicals Ltd.: Pitblado & Hoskin, Winnipeg.*

*Procureur de la demanderesse, intimée: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.*

<sup>47</sup> [1975] 1 S.C.R. 393.

<sup>47</sup> [1975] 1 R.C.S. 393.