

**John Joseph Blair Horn Whitbread**  
*Appellant*

v.

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

and

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

INDEXED AS: WHITBREAD *v.* WALLEY

File No.: 21094.

1990: May 24; 1990: December 20.

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

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA**

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

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

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

**John Joseph Blair Horn Whitbread Appellant**

c.

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

et

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

RÉPERTORIÉ: WHITBREAD *c.* WALLEY

N° du greffe: 21094.

1990: 24 mai; 1990: 20 décembre.

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

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

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

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

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

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

\*\* Juge en chef à la date du jugement.

\* Chief Justice at the time of hearing.

\*\* Chief Justice at the time of judgment.

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

*Held:* The appeal should be dismissed.

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

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

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

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

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

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Cases Cited

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

## Jurisprudence

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

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

#### Statutes and Regulations Cited

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

#### Authors Cited

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

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

#### Lois et règlements cités

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

#### Doctrine citée

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

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

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

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

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

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

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

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

The judgment of the Court was delivered by

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

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

*A. Ross et G. Nelson*, pour l'appellant.

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

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

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

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

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

*g* Version française du jugement de la Cour rendu par

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

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

d'un navire destiné à servir et servant à la navigation de plaisance plutôt qu'à la navigation marchande. Bien qu'elle ait été soulevée devant les instances inférieures, la question préalable, savoir

*a* si les art. 647 et 649 s'appliquent, par interprétation des lois, aux bateaux de plaisance n'a pas été plaidée devant la Cour. En passant, je fais remarquer que, si tel avait été le cas, j'aurais répondu par l'affirmative pour les motifs énoncés par le

*b* juge McLachlin, maintenant juge de notre Cour, au nom de la Cour d'appel.

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

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

### *g* Facts

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

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

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

Alors que Walley dirigeait le *Calrossie*, le bateau a heurté un écueil près de la rive est du bras Indian. Whitbread a subi des blessures à la colonne vertébrale qui l'ont rendu quadriplégique.

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

#### Judgments in the Courts Below

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

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

#### Les jugements des instances inférieures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Issues Before this Court

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

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

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

Les questions en litige devant notre Cour

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

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

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

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

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

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

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

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

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

For counsel for the appellant, the pith and substance of ss. 647 and 649 is virtually self-evident. He simply observed that the impugned provisions limit recovery of damages in actions for personal injury or damage to property and concluded that they are therefore, in "pith and substance", legislation in relation to the "rights and liabilities of individuals involved in tortious conduct". It is taken to be self-evident that this brings them within the compass of provincial jurisdiction in respect of property and civil rights. On this view, ss. 647 and 649 are said to be *prima facie* invalid, and the question becomes whether they are ancillary, integral or necessarily incidental to the legislative scheme of which they are a part, a scheme which is acknowledged to be within Parliament's legislative competence.

Counsel for the respondent adopted the same starting point. He acknowledged that, in one aspect, ss. 647 and 649 are in pith and substance legislation concerned with civil liability, a matter normally within the legislative jurisdiction of the provinces. He goes on, however, to argue that they are in another aspect legislation concerned with matters within Parliament's exclusive jurisdiction over navigation and shipping, namely, the encouragement of shipping and the prevention and aftermath of marine collisions. He sought to support this argument by pointing out that limitation provisions have historically played an important role in encouraging investment in shipping and by suggesting that ss. 647 and 649 should not be construed in isolation, as they were by counsel for the appellant, but together with the rest of Part XIV of the *Canada Shipping Act* (which is headed NAVIGATION—COLLISIONS—LIMITATION OF LIABILITY), and those provisions of the Act that deal with wrecks and salvages, inquiries into shipping casualties, causes of action for fatal injuries sustained in marine accidents and the construction and safety features of vessels. This reference to the legislative context of ss. 647 and 649 is said to demonstrate "that the provisions reflect Parliament's power to legislate comprehensively with regard to navigational safety

Selon l'avocat de l'appelant, le caractère véritable des art. 647 et 649 est pratiquement évident. Il a simplement fait observer que les dispositions contestées limitent l'obtention de dommages-intérêts dans les actions intentées pour blessures corporelles ou avarie à des biens et il a conclu qu'il s'agissait donc de dispositions législatives qui, de par leur caractère véritable, étaient liées aux [TRADUCTION] «droits et responsabilités des particuliers ayant une conduite délictueuse». On tient pour évident qu'elles relèvent de ce fait du domaine de la compétence provinciale à l'égard de la propriété et des droits civils. Selon cette thèse, les art. 647 et 649 seraient invalides à première vue, et la question consisterait à se demander si elles sont accessoires ou nécessairement accessoires au régime législatif dont elles sont tirées et qui ressortit au Parlement ou si elles font partie intégrante de ce régime.

L'avocat de l'intimé a adopté le même point de départ. Il a reconnu que, sous un aspect, les art. 647 et 649, de par leur caractère véritable, sont des dispositions législatives concernant la responsabilité civile, matière qui relève normalement des provinces. Cependant, il a aussi prétendu que, sous un autre angle, il s'agit d'un texte législatif touchant des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement en ce qui concerne la navigation et les expéditions par eau, savoir la promotion de la marine marchande et la prévention des abordages ainsi que de leurs conséquences. Il a cherché à étayer cet argument en faisant remarquer que, historiquement, les dispositions portant limitation ont joué un rôle important dans l'incitation à l'investissement dans la marine marchande et en préconisant que les art. 647 et 649 ne doivent pas être interprétés isolément, comme l'a fait l'avocat de l'appelant, mais avec les autres dispositions de la partie XIV de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (intitulée NAVIGATION—ABORDAGES—LIMITATION DE RESPONSABILITÉ) et les dispositions de la Loi qui visent les épaves et les sauvetages, les enquêtes sur les sinistres maritimes, les causes d'action pour blessures mortelles subies au cours d'accidents maritimes et la construction et les dispositifs de sécurité des navires. Ce renvoi au contexte législatif des art. 647 et 649 démontrerait [TRADUCTION] «que les

and the consequences of shipping and boating accidents".

The common point of departure for both arguments, then, is the assumption that the tortious liability that is limited by ss. 647 and 649 is one that arises under provincial law, that is, the ordinary law of negligence. I have found it especially curious that the respondent should be willing to conduct the appeal on the basis of such an assumption, for it seems to me to run directly counter to a series of this Court's recent decisions. As was pointed out in the factum of the Attorney General of Canada, this Court has, in the cases of *Tropwood A.G. v. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 S.C.R. 157; *Triglav v. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 S.C.R. 283; *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, and *Q.N.S. Paper Co. v. Chartwell Shipping Ltd.*, [1989] 2 S.C.R. 683, outlined the contours of a uniform body of federal maritime law, i.e., a body of substantive law applicable to maritime and admiralty matters that is subject to the exclusive legislative jurisdiction of Parliament. The following statement of McIntyre J., at p. 779, on behalf of the majority in *ITO* clearly demonstrates the relevance of this line of authority for the present appeal:

It is my view, as set out above, that Canadian maritime law is a body of federal law encompassing the common law principles of tort, contract and bailment. I am also of the opinion that Canadian maritime law is uniform throughout Canada, a view also expressed by Le Dain J. in the Court of Appeal who applied the common law principles of bailment to resolve Miida's claim against ITO. Canadian maritime law is that body of law defined in s. 2 of the *Federal Court Act*. That law was the maritime law of England as it has been incorporated into Canadian law and it is not the law of any province of Canada. [Emphasis added.]

In my view, the underlined portions of this statement of general principle, which I also had

dispositions reflètent le pouvoir conféré au Parlement de légiférer de façon complète à l'égard de la sécurité en matière de navigation et des conséquences des accidents qui surviennent dans la marine marchande et la navigation de plaisance».

Le point de départ commun des deux plaidoiries est donc l'hypothèse voulant que la responsabilité délictuelle limitée par les art. 647 et 649 soit fondée sur la loi provinciale, c'est-à-dire sur les règles ordinaires du droit de la négligence. J'ai trouvé particulièrement curieux que l'intimé soit disposé à conduire le pourvoi sur la base de cette hypothèse car elle me semble tout à fait incompatible avec une série d'arrêts récents de notre Cour. Comme on l'a fait remarquer dans le mémoire du procureur général du Canada, dans les arrêts *Tropwood A.G. c. Sivaco Wire & Nail Co.*, [1979] 2 R.C.S. 157, *Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.*, [1983] 1 R.C.S. 283, *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752 et *Q.N.S. Paper Co. c. Chartwell Shipping Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 683, notre Cour a tracé les limites d'un ensemble de règles de droit fédérales uniformes en matière de droit maritime, c'est-à-dire un ensemble de règles de fond applicables aux questions maritimes et d'admirauté qui font l'objet de la compétence législative exclusive du Parlement. La déclaration qui suit du juge McIntyre, qui s'exprimait au nom de la majorité dans l'affaire *ITO* (à la p. 779), montre clairement la pertinence de cette jurisprudence en l'espèce:

Je suis d'avis, comme je viens de l'expliquer, que le droit maritime canadien constitue un ensemble de règles de droit fédérales qui englobe les principes de common law en matière de responsabilité délictuelle, de contrat et de dépôt. Je suis aussi d'avis que le droit maritime canadien est uniforme partout au Canada, un point de vue partagé par le juge Le Dain de la Cour d'appel qui a appliqué les principes de common law en matière de dépôt pour résoudre la demande de Miida contre ITO. Le droit maritime canadien est l'ensemble de règles de droit que définit l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ce droit, c'est le droit maritime d'Angleterre qui a été incorporé au droit canadien; ce n'est pas le droit d'une province canadienne. [Je souligne.]

Selon moi, les passages soulignés de cette déclaration de principe, que j'ai également eu l'occasion

occasion to quote at p. 694 of my reasons in *Chartwell*, make it perfectly clear that tortious liability which arises in a maritime context is governed by a body of maritime law within the exclusive legislative jurisdiction of Parliament. This, by itself, is a sufficient basis on which to dismiss the present appeal. For as counsel for the appellant points out, if a right of action comes within provincial legislative jurisdiction, so too must a limitation of that right. The same reasoning must surely apply in respect of rights of action that come within the legislative jurisdiction of the federal government. This seems to me to follow from this Court's decision in *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680, at pp. 709-10.

To put this conclusion in terms of the pith and substance of ss. 647 and 649, I think the decisions of this Court in the cases enumerated above, and especially its decisions in *ITO* and *Chartwell*, leave no room for any other conclusion than that the impugned provisions are in pith and substance legislation in respect to the body of uniform federal law that is compendiously referred to as Canadian maritime law. It follows that they are *intra vires* Parliament, and that this conclusion is in no way dependant on any application of the double aspect or necessarily incidental doctrines.

This conclusion is in my view so inescapable that it may be useful to consider why the parties failed to address the line of cases enumerated above. The most obvious explanation is that those cases, unlike the one at bar, did not directly concern a dispute as to the division of legislative powers between the federal and provincial governments. Instead, they concerned the content and scope of the Federal Court's jurisdiction in respect of maritime and admiralty matters. But that does not mean that they are irrelevant to a determination of the scope of Parliament's legislative jurisdiction over navigation and shipping. On the contrary, it must be remembered that the inquiry as to the validity and scope of the jurisdiction over maritime and admiralty matters granted to the Federal Court by s. 22 of the *Federal Court Act*, R.S.C.

de citer à la p. 694 de mes motifs de l'arrêt *Chartwell*, montrent tout à fait clairement que la responsabilité délictuelle dont il est question dans un contexte maritime est régie par un ensemble de règles de droit maritime relevant de la compétence exclusive du Parlement. En soi, cela suffit pour rejeter le présent pourvoi car, comme l'a fait remarquer l'avocat de l'appelant, si un droit d'action relève de la compétence législative d'une province, il doit en être de même pour toute limitation de ce droit. Le même raisonnement doit sûrement s'appliquer à l'égard des droits d'action relevant de la compétence législative du gouvernement fédéral. Il me semble que cette conclusion ressort de l'arrêt *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680, aux pp. 709 et 710.

*d* Pour reformuler cette conclusion en tenant compte du caractère véritable des art. 647 et 649, je dirais que les arrêts de notre Cour que je viens d'énumérer, en particulier *ITO* et *Chartwell*, nous forcent à conclure que les dispositions contestées, de par leur caractère véritable, sont des textes législatifs liés à un ensemble de règles de droit fédérales uniformes qui, collectivement, est appelé le droit maritime canadien. Il s'ensuit que ces règles relèvent du pouvoir du Parlement et que cette conclusion ne dépend aucunement de l'application des doctrines du double aspect ou du caractère nécessairement accessoire.

*g* À mon avis, cette conclusion est si inéluctable qu'il peut être utile de voir pourquoi les parties n'ont pas examiné la jurisprudence citée précédemment. L'explication la plus évidente est que, contrairement au cas qui nous occupe, cette jurisprudence ne porte pas directement sur un litige concernant le partage des compétences législatives entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Elle vise plutôt le contenu et l'étendue de la compétence de la Cour fédérale en matière maritime et d'amarauté. Mais cela ne veut pas dire qu'elle n'a rien à voir avec la détermination de l'étendue de la compétence législative du Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau. Au contraire, il ne faut pas oublier que l'examen de la validité et de l'étendue de la compétence relative aux questions maritimes et d'amarauté conférée à la Cour

1970 (2nd Supp.), c. 10, has been conducted, in accordance with this Court's decisions in *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, and *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654, with reference to s. 101 of what is now the *Constitution Act, 1867*. That provision provides for the establishment by Parliament of a "General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada". As pointed out by Laskin C.J. in *Quebec North Shore Paper Co.* and *McNamara* (at pp. 1065-66 and p. 658 respectively), these words mean that a grant of jurisdiction to the Federal Court (or to any other court created under s. 101) will only be valid and effective if some "applicable and existing federal law" is necessary to its exercise. Put the other way round, s. 101 requires that any jurisdiction granted to the Federal Court be supported or nourished by an existing body of law that is subject to Parliament's legislative jurisdiction.

fédérale par l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 10, a été effectué, conformément aux arrêts de notre Cour *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, et *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654, en fonction de l'art. 101 de ce qui est maintenant la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette disposition prévoit que le Parlement pourra créer une «cour générale d'appel pour le Canada, [et établir] d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Comme l'a fait remarquer le juge en chef Laskin dans les arrêts *Quebec North Shore Paper Co.* et *McNamara* (aux pp. 1065 et 1066, et à la p. 658, respectivement), cela signifie que l'attribution d'une compétence à la Cour fédérale (ou à tout autre tribunal créé en application de l'art. 101) ne sera valide et ne produira des effets que s'il existe «une législation fédérale applicable» nécessaire à son exercice. Autrement dit, l'art. 101 exige que toute compétence accordée à la Cour fédérale soit appuyée ou fondée sur un ensemble de règles de droit assujetties à la compétence législative du Parlement.

g Quant à la compétence de la Cour fédérale sur les questions maritimes et d'amarauté, cet ensemble de règles de droit est mentionné à l'art. 22 de la *Loi sur la Cour fédérale* comme étant le «droit maritime canadien». Comme je l'ai déjà expliqué, notre Cour a décidé qu'un tel ensemble de règles de droit existait bel et bien. Elle a aussi conclu qu'il s'agissait de règles de droit fédérales relevant de la compétence législative du Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau qui est visée au par. 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; voir *ITO*, à la p. 777. Par conséquent, un examen de la portée et du contenu quant au fond de la compétence de la Cour fédérale en matière de droit maritime canadien constitue aussi un examen de la portée et du contenu d'un aspect important de la compétence exclusive du Parlement sur la navigation et les expéditions par eau. Plus précisément, il s'ensuit que l'arrêt *ITO* de notre Cour selon lequel le droit maritime canadien comprend les règles de droit relatives à la responsabilité délictuelle lorsqu'elles s'appliquent à l'égard de questions d'amarauté permet, selon le

i In the case of the Federal Court's jurisdiction over maritime and admiralty matters, that body of law is referred to in s. 22 of the *Federal Court Act* as "Canadian maritime law". As already explained, this Court has ruled that such a body of law does exist. It has also found that it is federal law that comes within Parliament's power to legislate in respect of navigation and shipping under s. 91(10) of the *Constitution Act, 1867*: see *ITO*, at p. 777. It follows that an inquiry as to the scope and substantive content of the Federal Court's jurisdiction over Canadian maritime law is simultaneously an inquiry as to the scope and content of an important aspect of Parliament's exclusive jurisdiction over navigation and shipping. More particularly, it follows that this Court's determination in *ITO* that Canadian maritime law encompasses the law of torts when applied in respect to admiralty matters is, on the above reasoning, determinative of the constitutional validity of ss.

j

647 and 649 of the *Canada Shipping Act*; see *ITO*, at pp. 776 and 779.

The failure of the parties to deal with *ITO* and associated cases may also have been caused by an assumption that Canadian maritime law does not encompass tortious liability arising from accidents that occur on a body of water such as Indian Arm, which is within the province of British Columbia, rather than on the high or Canadian seas. Such an assumption would be erroneous, however. This Court made it clear in *ITO*, at p. 779, that Canadian maritime law was "the maritime law of England as it has been incorporated into Canadian law", and it is in turn clear that the maritime law of England was not limited to torts committed on the British or high seas but extended to torts committed within the ebb and flow of the tide; see *De Lovio v. Boit* (1815), 2 Gall. 398 (U.S. Circuit Ct., Mass.); *Mersey Docks and Harbour Board v. Turner (The "Zeta")*, [1893] A.C. 468, at pp. 481 et seq., and *Domestic Converters Corp. v. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 F.C. 211, per Le Dain J. As Indian Arm is presumably a body of water within the ebb and flow of the tide, it follows that the tortious liability of the respondent, if any such liability is found to exist, arises within the territorial domain of Canadian maritime law and the legislative jurisdiction of Parliament.

I should point out that even if Indian Arm was non-tidal water, this would not mean that the respondent's liability was a matter of provincial rather than federal law. It is of course true that in *ITO*, McIntyre J. said, at p. 771, that "‘Canadian maritime law’ includes all that body of law which was administered in England by the High Court on its Admiralty side in 1934", and it is also true that he went on to say at p. 771, that, "English maritime law as of 1934 . . . was at its broadest confined to torts committed within the ebb and

raisonnement qui précède, de déterminer la validité constitutionnelle des art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*; voir l'arrêt *ITO*, aux pp. 776 et 779.

<sup>a</sup> Il se peut aussi que les parties n'aient pas tenu compte de l'arrêt *ITO* et de la jurisprudence connexe parce qu'elles ont présumé que le droit maritime canadien ne comprenait pas la responsabilité délictuelle découlant des accidents qui se produisent sur une étendue d'eau comme le bras Indian qui est situé dans la province de la Colombie-Britannique, et non en haute mer ou dans les eaux canadiennes. Une telle présomption serait erronée toutefois. Notre Cour a affirmé sans équivoque dans l'arrêt *ITO*, à la p. 779, que le droit maritime canadien était «le droit maritime d'Angleterre qui a été incorporé au droit canadien», et il est évident que le droit maritime d'Angleterre n'était pas limité aux délits commis en haute mer ou dans les eaux britanniques mais qu'il s'étendait aux délits commis à l'intérieur de l'aire de flux et de reflux; voir les arrêts *De Lovio v. Boit* (1815), 2 Gall. 398 (U.S. Circuit Ct., Mass.); *Mersey Docks and Harbour Board v. Turner (The "Zeta")*, [1893] A.C. 468, aux pp. 481 et suiv. et *Domestic Converters Corp. c. Arctic Steamship Line*, [1984] 1 C.F. 211, les motifs du juge Le Dain. Comme on peut supposer que le bras Indian est une étendue d'eau située à l'intérieur de l'aire de flux et de reflux, il s'ensuit que la responsabilité délictuelle de l'intimé, si responsabilité il y a, relève du domaine territorial du droit maritime canadien et de la compétence législative du Parlement.

<sup>b</sup> Il convient de faire remarquer que même si les eaux du bras Indian n'étaient pas soumises à l'action de la marée, cela ne signifierait pas que la responsabilité de l'intimé soit une question relevant du droit provincial plutôt que fédéral. Bien entendu, il est exact que dans l'arrêt *ITO*, le juge McIntyre a dit, à la p. 771, que le «droit maritime canadien» comprend tout cet ensemble de règles de droit, appliquées en 1934 en Angleterre par la Haute Cour, en sa juridiction d'amirauté, et il est vrai aussi qu'il a précisé, à la p. 771, que «dès 1934, le droit maritime anglais était, même au sens le plus large, confiné aux délits ou quasi-délits commis entre le flux et le reflux». Mais il est

flow of the tide". But it is surely more important that, at p. 774, he went on to say:

I would agree that the historical jurisdiction of the Admiralty courts is significant in determining whether a particular claim is a maritime matter within the definition of Canadian maritime law in s. 2 of the *Federal Court Act*. I do not go so far, however, as to restrict the definition of maritime and admiralty matters only to those claims which fit within such historical limits. An historical approach may serve to enlighten, but it must not be permitted to confine. In my view the second part of the s. 2 definition of Canadian maritime law was adopted for the purpose of assuring that Canadian maritime law would include an unlimited jurisdiction in relation to maritime and admiralty matters. As such, it constitutes a statutory recognition of Canadian maritime law as a body of federal law dealing with all claims in respect of admiralty and maritime matters. Those matters are not to be considered as having been frozen by *The Admiralty Act, 1934*. On the contrary, the words "maritime" and "admiralty" should be interpreted within the modern context of commerce and shipping.

These remarks were a direct response to the view expressed by Le Dain J. in *Domestic Converters*, at p. 244, to the effect that it "would be against the whole tradition of admiralty jurisdiction with respect to maritime torts to hold that a tort or delict committed on land is a maritime matter". They were in this respect consistent with the evolution of Le Dain J.'s own thinking on these matters, as he made it clear when *ITO* was in the Federal Court of Appeal where he retracted the view on the jurisdictional question he had expressed in *Domestic Converters*: see *Miida Electronics, Inc. v. Mitsui O.S.K. Lines Ltd.*, [1982] 1 F.C. 406, at pp. 416-18. More importantly, McIntyre J.'s remarks were essential to his conclusion that ITO's failure to properly secure the warehouse in which a shipment of calculators were stored after being unloaded at the Port of Montreal was a tort which sounded in Canadian maritime law. If the maritime law jurisdiction of the Federal Court and thus of Parliament can extend to torts committed in the course of land-based activities that are sufficiently connected with navigation or shipping, it must surely extend to the activities of those who, like the respondent,

certainement plus important qu'il ait ajouté à la p. 774:

Je suis d'accord pour dire que la compétence historique des cours d'amirauté est importante pour déterminer si une demande particulière est une matière maritime au sens qu'en donne la définition du droit maritime canadien que l'on trouve à l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je n'irais pas cependant jusqu'à limiter la définition de matière maritime et d'amirauté aux seules demandes qui cadrent avec ces limites historiques. Une méthode historique peut servir à éclairer, mais ne saurait autoriser à limiter. À mon avis, la seconde partie de la définition que donne l'art. 2 du droit maritime canadien a été adoptée afin d'assurer que le droit maritime canadien comprenne une compétence illimitée en matière maritime et d'amirauté. À ce titre, elle constitue une reconnaissance légale du droit maritime canadien comme ensemble de règles de droit fédérales portant sur toute demande en matière maritime et d'amirauté. On ne saurait considérer ces matières comme ayant été figées par la *Loi d'amirauté, 1934*. Au contraire, les termes «maritime» et «amirauté» doivent être interprétés dans le contexte moderne du commerce et des expéditions par eau.

Ces remarques répondaient directement à l'opinion exprimée par le juge Le Dain dans l'arrêt *Domestic Converters*, à la p. 244, selon laquelle il «serait contraire à toute la tradition en matière de compétence en amirauté sur les délits maritimes de conclure qu'un délit commis à terre est une affaire maritime». À cet égard, elles étaient conformes à l'évolution de la propre pensée du juge Le Dain sur ces questions, comme il l'a énoncé clairement lorsque la Cour d'appel fédérale a été saisie de l'affaire *ITO* et qu'il est alors revenu sur l'opinion qu'il avait exprimée au sujet de la question de la compétence dans l'affaire *Domestic Converters*: voir l'arrêt *Miida Electronics, Inc. v. Mitsui O.S.K. Lines Ltd.*, [1982] 1 C.F. 406, aux pp. 416 à 418. Fait plus important encore, les remarques du juge McIntyre étaient essentielles à sa conclusion voulant que le fait que ITO n'ait pas placé le lot de calculatrices dans un entrepôt sûr après les avoir déchargées au port de Montréal constituait un délit relevant du droit maritime canadien. Si la compétence en matière de droit maritime de la Cour fédérale, et donc du Parlement, peut s'étendre aux délits commis au cours d'activités qui ont lieu à terre et sont suffisamment liées à la naviga-

directly engage in the activity of navigation on Canada's inland waterways.

The foregoing suggests that Parliament's jurisdiction over maritime law should be viewed as territorially co-extensive with its jurisdiction in respect of navigable waterways. This is consistent with McIntyre J.'s view in *ITO*, at p. 774, that "the ambit of Canadian maritime law is limited only by the constitutional division of powers in the *Constitution Act, 1867*", for as it has often been stated, Parliament's jurisdiction under s. 91(10) is to be broadly interpreted: see *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 S.C.R. 222, at p. 232, *per* Ritchie C.J.; *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, *supra*, at pp. 312-13; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act* (the Stevedoring case), [1955] S.C.R. 529, at p. 535 *per* Kerwin C.J., at p. 541 *per* Taschereau J., at p. 548 *per* Rand J., at p. 559 *per* Kellock J., at p. 591 *per* Abbott J.; and *Triglav v. Terrasses Jewellers Inc.*, *supra*, at p. 289 *per* Chouinard J. It would also be consistent with my comments in *Chartwell*, speaking on this point for the Court, to the effect that the amalgam that was incorporated into this country as maritime law consisted of the legal principles which the Court of Admiralty applied in respect to matters that arose within the territorial limits of its jurisdiction, as well as those which the ordinary courts of common law applied to matters which, although of a maritime nature, arose beyond the ebb and flow of the tide; see pp. 695-96. Finally, the proposition that all tortious liability (and other forms of liability that fall within the ambit of Canadian maritime law) that arises as a result of the use of navigable waterways falls within the scope of federal maritime law is supported by the unanimous decision of this Court in *Ontario (Attorney General) v. Pembina Exploration Canada Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 206. There, the question was as to whether a provincially created small claims court had jurisdiction with respect to a claim for damages sustained by a ship's fishing nets that had become entangled with an unmarked gas well in Lake Erie, a provincial inland waterway. Speaking for the Court, I ventured to express the view, at p. 212,

tion ou aux expéditions par eau, elle doit sûrement s'étendre aux activités de ceux qui, comme l'intimé, se livrent directement à la navigation en empruntant les voies d'eau intérieures du Canada.

- <sup>a</sup> Ce qui précède laisse entendre qu'on devrait considérer que la compétence du Parlement en matière de droit maritime coïncide sur le plan territorial avec sa compétence à l'égard des voies d'eau navigables. Cette proposition est conforme à l'opinion exprimée par le juge McIntyre dans l'arrêt *ITO*, à la p. 774, et selon laquelle «l'étendue du droit maritime canadien n'est limitée que par le partage constitutionnel des compétences établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*», car comme on l'a souvent dit, la compétence attribuée au Parlement en application du par. 91(10) doit être interprétée de façon libérale; voir les arrêts *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 R.C.S. 222, à la p. 232, le juge en chef Ritchie; *Montreal City v. Montreal Harbour Commissioners*, précité, aux pp. 312 et 313; *Reference re Industrial Relations and Disputes Act* (l'affaire des Débardeurs), [1955] R.C.S. 529, à la p. 535 le juge en chef Kerwin, à la p. 541 le juge Taschereau, à la p. 548 le juge Rand, à la p. 559 le juge Kellock, à la p. 591 le juge Abbott; et *Triglav c. Terrasses Jewellers Inc.*, précité, à la p. 289 le juge Chouinard. Elle serait aussi conforme aux commentaires que j'ai faits sur ce point au nom de la Cour dans l'arrêt *Chartwell*, savoir que l'ensemble de règles qui a été incorporé aux lois du pays à titre de droit maritime était constitué des principes juridiques que la Cour d'amarauté appliquait à l'égard des différends relevant de sa compétence territoriale ainsi que des principes que les tribunaux ordinaires de common law suivaient dans les litiges qui, bien que de nature maritime, concernaient des faits ayant eu lieu au-delà de l'aire de flux et de reflux; voir pp. 695 et 696. Enfin, la proposition voulant que toute responsabilité délictuelle (et toute autre forme de responsabilité ressortissant au droit maritime canadien) fondée sur l'utilisation des voies d'eau navigables relève du domaine du droit maritime fédéral est appuyée par l'arrêt unanime de notre Cour *Ontario (Procureur général) c. Pembina Exploration Canada Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 206. Dans cette affaire, il s'agissait de décider si une cour des petites créances créée par une pro-

that I had no doubt that the incident fell under the "broad purview of admiralty law". While this assessment was technically *obiter*, it accorded with a number of lower court authorities, all of which dealt with the question of whether provincial superior courts had any jurisdiction in respect of accidents on inland waterways, and all of which approached that question on the basis that any such jurisdiction would be concurrent with that of the federal Exchequer Court: see *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305 (Ont. S.C.); *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925 (N.S.S.C.); *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625 (Alta. S.C.); *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry* (1967), 59 W.W.R. 622 (Man. Q.B. in Chambers); *Harvey v. Tarala* (1977), 6 Sask. R. 74 (Q.B.). That view would only be tenable if the liability arising from such accidents was a matter of federal maritime or admiralty law.

Quite apart from judicial authority, the very nature of the activities of navigation and shipping, at least as they are practised in this country, makes a uniform maritime law which encompasses navigable inland waterways a practical necessity. Much of the navigational and shipping activity that takes place on Canada's inland waterways is closely connected with that which takes place within the traditional geographic sphere of maritime law. This is most obviously the case when one looks to the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway, which are to a very large degree an extension, or alternatively the beginning, of the shipping lanes by which this country does business with the world. But it is also apparent when one looks to the many smaller rivers and waterways that serve as ports of call for ocean going vessels and as the points of departure for some of Canada's most important exports. This is undoubtedly one of the considerations that led the courts of British North America to rule that the public right

vince était compétente à l'égard d'une réclamation relative aux dommages causés au chalut d'un navire qui s'était emmêlé dans un puits de gaz non balisé sur le lac Érié, qui est une voie d'eau navigable provinciale. Au nom de la Cour, je me suis hasardé à mentionner (à la p. 212) que je ne doutais nullement que l'incident relève «du vaste domaine du droit en matière d'amirauté». Bien qu'incidente, à proprement parler, cette opinion était conforme à certaines décisions de tribunaux d'instance inférieure qui, toutes, portaient sur la question de savoir si les cours supérieures provinciales étaient compétentes à l'égard des accidents survenant sur les voies d'eau intérieures et abordaient la question sur le fondement qu'une telle compétence serait concurrente avec celle de la Cour de l'Échiquier, devenue depuis la Cour fédérale; voir *Shipman v. Phinn* (1914), 19 D.L.R. 305 (C.S. Ont.); *Smith v. Fecampois*, [1929] 2 D.L.R. 925 (C.S.N.-É.); *Horne v. Krezan, Shamlock and Young* (1955), 14 W.W.R. 625 (C.S. Alb.); *Pile Foundations Ltd. v. Selkirk Silica Co. and Perry* (1967), 59 W.W.R. 622 (B.R. Man., en chambre); *Harvey v. Tarala* (1977), 6 Sask. R. 74 (B.R.). Cette opinion ne pourrait être soutenue que si la responsabilité découlant de tels accidents est une question de droit maritime fédéral ou d'amirauté.

Mise à part la jurisprudence, la nature même des activités relatives à la navigation et aux expéditions par eau, du moins telles qu'elles sont exercées ici, fait que des règles de droit maritime uniformes s'appliquant aux voies navigables intérieures sont nécessaires en pratique. La plupart des activités relatives à la navigation et aux expéditions par eau ayant lieu sur les voies navigables intérieures du Canada sont étroitement liées avec celles qui sont exercées dans la sphère géographique traditionnelle du droit maritime. Cela est particulièrement évident lorsque l'on considère les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent, qui sont dans une très large mesure une extension, sinon le commencement, des voies de transport maritime grâce auxquelles le pays fait du commerce avec le monde. Mais cela est également manifeste lorsque l'on examine les nombreux fleuves, rivières et voies d'eau moins importants qui servent de port d'escale aux océaniques et de point de départ pour quelques-unes des plus importantes

of navigation, in contradistinction to the English position, extended to all navigable rivers regardless of whether or not they were within the ebb and flow of the tide; see *inter alia*, *In re Provincial Fisheries* (1895), 26 S.C.R. 444; see also my book, *Water Law in Canada: the Atlantic Provinces* (1973), at pp. 178-79, where the jurisprudence is summarized. It probably also explains why the Fathers of Confederation thought it necessary to assign the broad and general power over navigation and shipping to the central rather than the provincial governments, and why the courts quickly accepted that this power extended to the regulation of navigation on inland waterways, provided they were in fact navigable; see *Attorney-General for Canada v. Attorneys-General for Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153; *Booth v. Lowery* (1917), 54 S.C.R. 421. For it would be quite incredible, especially when one considers that much of maritime law is the product of international conventions, if the legal rights and obligations of those engaged in navigation and shipping arbitrarily changed as their vessels crossed the point at which the water ceased or, as the case may be, commenced to ebb and flow. Such a geographic divide is, from a division of powers perspective, completely meaningless, for it does not indicate any fundamental change in the use to which a waterway is put. In this country, inland navigable waterways and the seas that were traditionally recognized as the province of maritime law are part of the same navigational network, one which should, in my view, be subject to a uniform legal regime.

I think it obvious that this need for legal uniformity is particularly pressing in the area of tortious liability for collisions and other accidents that occur in the course of navigation. As is apparent from even a cursory glance at any standard

exportations du Canada. C'est à n'en pas douter l'une des considérations qui ont amené les tribunaux de l'Amérique du Nord britannique à décider que le droit public de navigation, contrairement à ce que prétendaient les Anglais, s'étend à tous les fleuves et rivières navigables, peu importe qu'ils soient ou non à l'intérieur de l'aire de flux et de reflux; voir notamment, *In re Provincial Fisheries* (1895), 26 R.C.S. 444; voir aussi mon ouvrage <sup>a</sup> intitulé *Water Law in Canada: the Atlantic Provinces* (1973), aux pp. 178 et 179, dans lequel la jurisprudence est résumée. Cela explique probablement aussi pourquoi les Pères de la Confédération ont estimé nécessaire d'attribuer le pouvoir général sur la navigation et les expéditions par eau au gouvernement central plutôt qu'à celui des provinces, et pourquoi les tribunaux ont rapidement accepté que ce pouvoir s'étendait à la réglementation de la navigation sur les voies d'eau intérieures, à la condition qu'elles soient navigables dans les faits; voir *Attorney-General for Canada v. Attorneys-General for Ontario, Quebec and Nova-Scozia*, [1898] A.C. 700; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1914] A.C. 153; *Booth v. Lowery* (1917), 54 R.C.S. 421. Car il serait assez incroyable, surtout lorsque l'on pense que bon nombre des règles de droit maritime sont le produit de conventions internationales, que les droits et obligations juridiques de ceux qui se livrent à la navigation et aux expéditions par eau changent de façon arbitraire au moment où leurs navires arrivent à l'endroit où l'eau cesse ou commence, selon le cas, à être soumise à la marée. Une telle division géographique est, sur le plan de la répartition des compétences, complètement dénuée de sens, car elle ne traduit aucun changement fondamental dans l'utilisation d'une voie d'eau. Au Canada, les voies navigables intérieures et les mers traditionnellement reconnues comme relevant du droit maritime font partie du même réseau de navigation, lequel devrait, selon moi, être assujetti à un régime juridique uniforme.

J'estime qu'il est évident que cette nécessité d'une uniformité juridique est particulièrement pressante dans le domaine de la responsabilité délictuelle pour abordages et autres accidents de navigation. Comme il ressort clairement même

text in shipping or maritime law, the existence and extent of such liability falls to be determined according to a standard of "good seamanship" which is in turn assessed by reference to navigational "rules of the road" that have long been codified as "collision regulations"; see Fernandes, *Boating Law of Canada* (1989), at pp. 61-105; Gaskell, Debattista and Swatton, *Chorley & Giles' Shipping Law* (1987), at p. 365 and at pp. 369-374; and, for example, the decisions of this Court in *The "Lionel" v. The "Manchester Merchant"*, [1970] S.C.R. 538, and in *Stein v. The "Kathy K"*, [1976] 2 S.C.R. 802. It seems to me to be self-evident that the level of government that is empowered to enact and amend these navigational "rules of the road" must also have jurisdiction in respect of the tortious liability to which those rules are so closely related. So far as I am aware, Parliament's power to enact collision regulations has never been challenged; nor, as far as I can tell, has it ever been contended that these regulations do not apply to vessels on inland waterways. They are in fact routinely applied to determine the tortious liability of such vessels; see the cases cited in Fernandes, *op. cit.*, at pp. 61-105. It follows that the tortious liability of the owners and operators of these vessels should be regarded as a matter of maritime law that comes within the ambit of Parliament's jurisdiction in respect of navigation and shipping.

The relevance of these observations to the present appeal is that they demonstrate that the subsidiary argument of counsel for the appellant, to the effect that if ss. 647 and 649 are not entirely invalid, they are invalid to the extent that they apply to liability arising from the operation of pleasure craft such as the *Calrossie*, cannot be sustained. This argument is based on the assumption that ss. 647 and 649 are within Parliament's jurisdiction over navigation and shipping solely because of the role these activities have historically played in encouraging investment in the merchant marine. But once it is recognized that the constitutional basis of the impugned provisions is Parliament's jurisdiction in respect of the underlying

d'un examen rapide des textes de base sur les expéditions par eau ou le droit maritime, l'existence et l'étendue d'une telle responsabilité doivent être déterminées selon «des règles d'une bonne navigation» lesquelles, à leur tour, sont jugées par renvoi aux «règles de barre et de route» pour la navigation qui sont codifiées depuis longtemps dans le règlement sur les abordages; voir Fernandes, *Boating Law of Canada* (1989), aux pp. 61 à 105; Gaskell, Debattista et Swatton, *Chorley & Giles' Shipping Law* (1987), à la p. 365 et aux pp. 369 à 374; et, par exemple, les arrêts *Le «Lionel» c. Le «Manchester Merchant»*, [1970] R.C.S. 538, et *Stein c. Le navire «Kathy K»*, [1976] 2 R.C.S. 802. Il me semble évident que le palier de gouvernement habilité à édicter et à modifier ces «règles de barre et de route» pour la navigation doit aussi être compétent à l'égard de la responsabilité délictuelle à laquelle ces règles sont si intimement liées. Que je sache, le pouvoir du Parlement de prendre un règlement sur les abordages n'a jamais été contesté et, à ma connaissance, on n'a jamais prétendu que ce règlement ne s'appliquait pas aux bâtiments qui empruntent les voies navigables intérieures. En fait, ses dispositions servent de façon régulière à déterminer la responsabilité délictuelle de ces bâtiments; voir la jurisprudence citée dans l'ouvrage de Fernandes, *op. cit.*, aux pp. 61 à 105. Il s'ensuit que la responsabilité délictuelle des propriétaires et exploitants de ces navires devrait être considérée comme une question de droit maritime relevant de la compétence du Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau.

Ces remarques sont pertinentes en l'espèce parce qu'elles démontrent qu'il est impossible de retenir l'argument subsidiaire de l'avocat de l'appelant voulant que, si les art. 647 et 649 ne sont pas complètement invalides, ils le sont du moins dans la mesure où ils s'appliquent à la responsabilité découlant de l'exploitation d'un bateau de plaisance comme le *Calrossie*. Cette prétention est fondée sur l'hypothèse voulant que les art. 647 et 649 relèvent de la compétence du Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau uniquement en raison du rôle historique joué par ces activités dans la promotion de l'investissement dans la marine marchande. Cependant, si l'on reconnaît que le fondement constitutionnel des

tort, their functional rationale becomes irrelevant to a determination of their permissible constitutional scope. And I think it is clear that Parliament must, as a matter of practical necessity, have jurisdiction in respect of the tortious liability of pleasure craft as well as that of commercial vessels. It may be the case that pleasure craft and commercial vessels will to some degree operate in different geographic spheres, the former predominating on many bodies of inland water and the latter predominating on waterways that come within the traditional domain of maritime law. But it follows from what I have said above as to the commercial use of inland waterways that the two types of vessels will in many circumstances share what I described as the "same navigational network". This is the case not only because commercial vessels regularly ply the inland waterways but also because the phrase "pleasure craft" encompasses everything from the small motor boat to large ocean-going yachts. What I have said above as to the connection between tortious liability for negligent navigation and the navigational rules of the road comprised in the collision regulations would be just as applicable to the meeting of a pleasure craft and a commercial ship as it would be to the meeting of two commercial ships. In my view it follows that the tortious liability of pleasure craft for negligent navigation must be regarded as within the purview of Canadian maritime law and federal legislative jurisdiction. This conclusion is supported by modern texts on boating and maritime law, which make no distinction between pleasure craft and commercial ships in discussing either liability for collisions or its limitation; see Fernandes, *op. cit.*, at pp. 61-105, at pp. 113-17 and at pp. 119-61, and Gaskell, Debattista and Swatton, *op. cit.*, at pp. 365-92 and at p. 397. It is also supported by a number of decisions in which ss. 647 and 649, or their English counterparts, have been routinely applied, apparently without objection, to accidents involving pleasure craft; see *Horsley v. MacLaren*, [1972] S.C.R. 441; *Coldwell-Horsfall v. West Country Yacht Charters Ltd. (The Annie Hay)*, [1968].<sup>1</sup> *Lloyd's Rep.* 141 (Adm. Div.); *Walithy Charters Ltd. v. Doig* (1979), 15 B.C.L.R. 45 (S.C.); *The Alastor*, [1981] 1 *Lloyd's Rep.* 581 (C.A.); and *Chamber-*

dispositions contestées est la compétence du Parlement à l'égard du délit sous-jacent, leur justification fonctionnelle n'a plus d'incidence sur la détermination de leur portée constitutionnelle acceptable. Et je pense qu'il est évident que le Parlement doit, par nécessité pratique, être compétent en matière de responsabilité délictuelle à l'égard des bateaux de plaisance comme des navires commerciaux. Il se peut que les bateaux de plaisance et les navires commerciaux soient utilisés dans une certaine mesure dans des sphères géographiques différentes, les premiers dominant sur de nombreuses étendues d'eau intérieures et les seconds sur les voies d'eau relevant traditionnellement du droit maritime. Mais il ressort de ce que j'ai déjà dit au sujet de l'utilisation commerciale des voies navigables intérieures que les deux types de navires partageront souvent ce que j'ai appelé le «même réseau de navigation». Il en est ainsi non seulement parce que les navires commerciaux empruntent régulièrement les voies navigables intérieures mais aussi parce que l'expression «bateau de plaisance» englobe tout, du petit bateau à moteur au yacht de haute mer. Ce que j'ai dit précédemment au sujet du lien entre la responsabilité délictuelle fondée sur la conduite négligente des navires et les règles de barre et de route de la navigation qui font partie des règles sur les abordages serait tout aussi applicable à un abordage entre un bateau de plaisance et un navire commercial qu'à un abordage entre deux navires commerciaux. À mon avis, il s'ensuit que la responsabilité délictuelle découlant de l'exploitation négligente d'un bateau de plaisance doit être considérée comme relevant du domaine du droit maritime canadien et de la compétence législative fédérale. Cette conclusion est appuyée par les auteurs modernes sur la navigation de plaisance et le droit maritime qui n'établissent pas de distinction entre les bateaux de plaisance et les navires commerciaux en ce qui concerne la responsabilité pour abordage ou sa limitation: voir Fernandes, *op. cit.*, aux pp. 61 à 105, aux pp. 113 à 117 et aux pp. 119 à 161 et Gaskell, Debattista et Swatton, *op. cit.*, aux pp. 365 à 392 et à la p. 397. Elle est également étayée par un certain nombre de décisions dans lesquelles les art. 647 et 649, ou leur équivalent anglais, ont été appliqués régulièrement, apparem-

*land v. Fleming* (1984), 12 D.L.R. (4th) 688 (Alta. Q.B.).

The inclusion of pleasure craft within the ambit of maritime law gains further support, by way of analogy, from the jurisprudence on the federal government's jurisdiction over aeronautics. Once Canadian waters are conceived of as a single navigational network, it becomes clear that the activity of navigation is very akin to the activity of aeronautics, and it seems to me that the factual similarity should lead to similar constitutional treatment. In *Johannesson v. Municipality West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292, this Court ruled that aeronautics was a distinct legislative matter that came within Parliament's power to make laws for the "peace, order and good government of Canada". This was because it was a matter that went "beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole". As such, it satisfied the test espoused in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, at p. 205. As pointed out by Professor Hogg, *dicta* in both *Johannesson* and the earlier Privy Council decision of *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada (The Aeronautics Reference)*, [1932] A.C. 54, suggested that federal jurisdiction over aeronautics extended to intraprovincial as well as interprovincial aeronautics, and the Court of Appeal for British Columbia quickly ruled to this effect; see *Jorgenson v. North Vancouver Magistrates* (1959), 28 W.W.R. 265, and Hogg, *op. cit.*, at p. 496. Professor Hogg goes on to suggest that "the most plausible reason for subjecting local airlines to the same regime as the interprovincial and international airlines is the fact that both kinds of carriers share the same airspace and ground facilities, so that

ment sans opposition, à des accidents concernant des bateaux de plaisance; voir *Horsley c. McLaren*, [1972] R.C.S. 441; *Coldwell-Horsfall v. West Country Yacht Charters Ltd. (The Annie Hay)*, [1968] 1 Lloyd's Rep. 141 (Div. adm.); *Walithy Charters Ltd. v. Doig* (1979), 15 B.C.L.R. 45 (C.S.); *The Alastor*, [1981] 1 Lloyd's Rep. 581 (C.A.); et *Chamberland v. Fleming* (1984), 12 D.L.R. (4th) 688 (B.R. Alb.).

b

c

d

e

f

g

h

i

j

L'assujettissement des bateaux de plaisance au domaine du droit maritime est encore appuyé, par voie d'analogie, par la jurisprudence sur la compétence du gouvernement fédéral en matière d'aéronautique. Si l'on considère que les eaux canadiennes forment un seul réseau de navigation, il devient évident que la navigation est très apparentée à l'aéronautique, et il me semble que la similitude des faits devrait conduire à un traitement constitutionnel similaire. Dans l'arrêt *Johannesson v. Municipality of West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292, notre Cour a statué que l'aéronautique constituait une matière législative distincte relevant du pouvoir du Parlement de légiférer pour «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». C'est que la question dépassait [TRADUCTION] «les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et d[evait], par sa nature même, constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble». À ce titre, elle satisfait au critère adopté dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, à la p. 205. Comme l'a fait remarquer le professeur Hogg, des opinions incidentes exprimées tant dans l'arrêt *Johannesson* que dans l'arrêt *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada (The Aeronautics Reference)*, [1932] A.C. 54, rendu antérieurement par le Conseil privé, donnaient à penser que la compétence fédérale en matière d'aéronautique s'étendait aux activités ayant lieu dans la province comme aux activités interprovinciales, et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a rapidement tranché en ce sens; voir *Jorgenson v. North Vancouver Magistrates* (1959), 28 W.W.R. 265, et Hogg, *op. cit.*, à la p. 496. Le professeur Hogg ajoute que [TRADUCTION] «la raison la plus plausible d'assujettir les lignes aériennes locales au même régime que les lignes aériennes interprovinciales et internationales

their operations are necessarily closely integrated"; *op. cit.*, at p. 496.

In my view, this interpretation of the jurisprudence on federal aeronautics jurisdiction is directly applicable to the case at bar and the question it raises as to the scope of Parliament's jurisdiction over maritime law. What Professor Hogg says of local airlines and interprovincial and international airlines can, with appropriate modifications, equally be said of pleasure craft and commercial ships — they share the same waterways and (in many cases) the same port facilities "so that their operations are necessarily closely integrated". This integration points to the need for a uniform regulatory and legal regime in the case of navigation and shipping as much as it does in the case of aeronautics. It points, in other words, to the need for a broad reading of the relevant head of federal jurisdiction. I would think that if this need can be accommodated in respect of aeronautics, which comes within Parliament's narrowly interpreted power to legislate for the "peace order and good government" of Canada, it can surely be accommodated in respect of the activities that come within Parliament's jurisdiction over navigation and shipping since, as I pointed out earlier, that head of power has always been broadly interpreted.

The foregoing is a sufficient basis upon which to find ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act* to be *intra vires* Parliament's jurisdiction over navigation and shipping. Whatever tortious liability may be imposed on the respondent as a result of the grounding of the *Calrossie* arises under federal maritime law, and not the ordinary and generally applicable law of negligence. It follows that it is a tortious liability that Parliament can validly limit.

est le fait que les deux types de transporteurs partagent le même espace aérien et les mêmes installations au sol, ce qui fait que leurs opérations sont nécessairement étroitement intégrées»; *op. cit.*, p. 496.

À mon avis, cette interprétation de la jurisprudence sur la compétence fédérale en matière d'aéronautique est directement applicable en l'espèce et à la question qu'elle soulève au sujet de l'étendue de la compétence du Parlement en matière de droit maritime. Le parallèle établi par le professeur Hogg entre les lignes aériennes locales et les lignes aériennes interprovinciales et internationales peut, avec les modifications qui s'imposent, s'appliquer également aux bateaux de plaisance et aux navires commerciaux — ils partagent les mêmes voies d'eau et (souvent) les mêmes installations portuaires «ce qui fait que leurs opérations sont nécessairement étroitement intégrées». Cette intégration fait ressortir la nécessité d'un régime juridique et réglementaire uniforme en matière de navigation et d'expéditions par eau tout autant qu'en matière d'aéronautique. En d'autres termes, elle met en lumière la nécessité d'interpréter de manière libérale le domaine de compétence fédérale pertinent. Je pense que si cette nécessité peut être reconnue en aéronautique, matière relevant du pouvoir de légiférer pour la «paix, l'ordre et le bon gouvernement» du Canada, lequel est interprété de façon restrictive, elle peut certainement être reconnue à l'égard d'activités ressortissant au Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau puisque, comme je l'ai déjà fait remarquer, ce domaine de compétence a toujours fait l'objet d'une interprétation libérale.

Les motifs qui précèdent suffisent pour conclure que les art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* sont dans les limites du pouvoir du Parlement en matière de navigation et d'expéditions par eau. Toute responsabilité délictuelle pouvant être imputée à l'intimé à la suite de l'échouage du *Calrossie* est fondée sur le droit maritime fédéral et non sur les règles de droit ordinaires et applicables en général en matière de négligence. Il s'agit donc d'une responsabilité délictuelle que le Parlement peut à bon droit limiter.

I would add that I do not regard this conclusion as in any way inconsistent with this Court's decision in *Clark v. Canadian National Railway Co.* As counsel for the appellant points out, the Court there ruled that s. 342(1) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, which provided for a two-year prescription period in respect of "[a]ll actions or suits for indemnity for any damages or injury sustained by reason of the construction or operation of the railway", was *ultra vires*. It is significant, however, that the Court qualified this ruling by cautioning, at p. 710, that different "considerations arise with reference to limitation periods enacted under other heads of federal power". It is also significant that the Court framed the issue in *Clark* in terms of whether the section was valid in so far as it purported to apply to an action for damages for personal injury arising under provincial law: see p. 695. As I have explained at some length, the tortious liability that the respondent seeks to limit by invoking ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act* is not one that (assuming it is found to arise at all) arises "under provincial law". Instead, it arises under the uniform body of federal law called "Canadian maritime law". Little more need be said to show that *Clark* and the present case are completely distinguishable. There is in Parliament's jurisdiction over railways (and other federal works and undertakings) nothing even remotely comparable to the body of maritime law that is a central feature of its jurisdiction over navigation and shipping. The tortious liability of those who own and operate railways, unlike that of those engaged in navigation and shipping generally, falls to be determined according to the ordinary and generally applicable law of negligence — that is, according to "provincial law".

It is worth noting that this juridical difference accords with an important difference in the degree

J'aimerais ajouter que je ne tiens d'aucune façon cette conclusion pour incompatible avec l'arrêt de notre Cour *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*. Comme l'a fait remarquer l'avocat de l'appelant, la Cour a statué dans cet arrêt que le par. 342(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, qui prévoyait un délai de prescription de deux ans à l'égard de «[t]outes les actions ou poursuites en indemnité pour dommages ou torts subis du fait de la construction ou de la mise en service du chemin de fer», était *ultra vires*. Cependant, il est révélateur que la Cour ait assorti cette décision de réserves en précisant, à la p. 710, que d'autres «considérations . . . sont à l'origine des délais de prescription adoptés dans d'autres domaines de compétence fédérale». Il est également significatif que la Cour ait formulé le point en litige dans l'arrêt *Clark* en se demandant si l'article était valide dans la mesure où il visait à s'appliquer à une action en dommages-intérêts pour blessures fondée sur une loi provinciale: voir p. 695. Comme je l'ai déjà expliqué assez longuement, la responsabilité délictuelle que l'intimé cherche à limiter en invoquant les art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (dans l'hypothèse où l'on conclut à l'existence d'une telle responsabilité) n'est pas fondée «sur une loi provinciale». Elle est plutôt fondée sur un ensemble de règles de droit fédérales uniformes appelé «droit maritime canadien». Il n'est pas nécessaire d'en dire davantage pour montrer que l'arrêt *Clark* et la présente espèce sont complètement distincts. La compétence du Parlement en matière de chemins de fer (et autres travaux et entreprises de nature fédérale) n'a aucun trait même vaguement comparable avec l'ensemble des règles du droit maritime qui constitue la principale caractéristique de sa compétence en matière de navigation et d'expéditions par eau. La responsabilité délictuelle des propriétaires et exploitants de chemins de fer, contrairement à celle de ceux qui se livrent à la navigation et aux expéditions par eau en général, est déterminée selon les règles de droit ordinaires et généralement applicables en matière de négligence, c'est-à-dire selon la «loi provinciale».

Il est intéressant de noter que cette distinction juridique est conforme à l'importante différence

to which boating or shipping and railways pose a threat to the safety of the broader community. The negligent conduct of those involved in navigation and shipping, or of those involved in navigation only, will usually pose a threat only to those who are also involved in those activities. In contrast, negligence in the operation of railways will often jeopardize the personal safety and property of those who live in the communities through which railway lines cross or who use highways intersected by railway lines, a fact the Court recognized in *Clark*, at p. 709, by characterizing s. 342(1) of the *Railway Act* as an "attempt to reframe for the benefit of railway undertakings the general legal environment of property and civil rights in which these undertakings function in common with other individuals and enterprises". This means that, while there is much sense and even justice in the maintenance of a separate regime of tort law for those who engage in navigation or navigation and shipping; such a regime would, in the case of railways, make little sense and be productive of great injustice, as the case of *Clark* itself amply demonstrates. These considerations put ss. 647 and 649 of the *Canada Shipping Act* and what was s. 342(1) of the *Railway Act* on totally different footings.

qui oppose la navigation de plaisance ou la marine marchande et les chemins de fer en ce qui concerne la sécurité de l'ensemble de la collectivité. La conduite négligente de ceux qui s'occupent de navigation et d'expéditions par eau, ou de ceux qui se livrent à la navigation seulement, constituera ordinairement une menace seulement pour ceux qui exercent ces activités. Au contraire, l'exploitation négligente des chemins de fer mettra souvent en danger la sécurité des personnes et des biens qui se trouvent dans les collectivités à travers lesquelles passent les voies ferrées ou celle des particuliers qui empruntent les routes traversées par des voies de chemin de fer, ce que reconnaît l'arrêt *Clark*, à la p. 709, dans lequel le par. 342(1) de la *Loi sur les chemins de fer* est qualifié de «tentative de restructuration, à l'avantage des entreprises de chemins de fer, du cadre juridique général qui entoure la propriété et les droits civils et dans lequel ces entreprises évoluent tout comme d'autres individus et entreprises». Cela veut dire que, s'il est très logique et même équitable de maintenir un régime distinct en ce qui concerne les règles du droit de la responsabilité délictuelle à l'égard de ceux qui se livrent à la navigation ou à la navigation et aux expéditions par eau, un tel régime serait, dans le cas des chemins de fer, dénué de sens et source de grande injustice, comme le démontre amplement l'affaire *Clark* elle-même. Ces considérations mettent les art. 647 et 649 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et les dispositions de l'ancien par. 342(1) de la *Loi sur les chemins de fer* sur des plans totalement différents.

## Disposition

I would dismiss the appeal with costs.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Edwards, Kenny & Bray, Vancouver.*

*Solicitors for the respondents: Russell & DuMoulin, Vancouver.*

*Solicitor for the intervenor the Attorney General of Canada: The Attorney General of Canada, Ottawa.*

## Dispositif

*h Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.*

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*i Procureurs de l'appelant: Edwards, Kenny & Bray, Vancouver.*

*j Procureurs des intimés: Russell & DuMoulin, Vancouver.*

*k Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Le procureur général du Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Richard F. Chaloner, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Attorney General of Quebec, Ste-Foy.*

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

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Richard F. Chaloner, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le procureur général du Québec, Ste-Foy.*

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