

A-408-89

A-408-89

Cominco Ltd. (Appellant)

v.

Northwest Territories Water Board (Respondent)

INDEXED AS: *COMINCO LTD. v. NORTHWEST TERRITORIES WATER BOARD (C.A.)*

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Desjardins J.J.A.—Yellowknife, March 12; Ottawa, April 22, 1991.

Environment — Appeal from dismissal of application to amend conditions of licence, issued under Northern Inland Waters Act, allowing use of water in operation of zinc and lead mine — Appellant arguing Board lacking jurisdiction either to impose limits on quantity or types of waste in effluent where no standards prescribed by regulation or to impose stricter restrictions than in Regulations — Arguments irrelevant as not directed against decision attacked — Failure to prescribe standards under s. 29(e) not limiting Board's power to impose conditions — Restrictions in regulations of general application may be inadequate to preserve water resources in particular areas — S. 12(3) merely requiring licence conditions not contravene restrictions in regulations.

Construction of statutes — Northern Inland Waters Act, s. 12(1) and (3) — S. 12(1) empowering Board to impose licence conditions based on water quality standards prescribed by regulation — Literal interpretation leading to absurd result of preventing Board from attaining objects if regulations prescribing water quality standards not made — Interpretation consistent with Board's objects leaving power to impose conditions intact where standards not prescribed — Prohibiting Board from imposing stricter restrictions than those in Regulations would result in Board refusing licence to prevent pollution — S. 12(3), requiring licence conditions not "vary" from Regulations, meaning may not contravene.

This was an appeal from the Northwest Territories Water Board's dismissal of an application to increase the percentages of zinc and lead in effluent from the appellant's mine permitted under licence conditions imposed under the *Northern Inland Waters Act*. The appellant argued that the Board lacked jurisdiction even to impose such conditions. Subsection 12(1) of the Act permits the Board to impose licence conditions based on water quality standards prescribed by regulation. The appellant argued that licence conditions relating to the quantity and types of waste imposed under subsection 12(1) must be based on prescribed water quality standards and, since no regulations prescribing such standards had been enacted, the Board had

Cominco Ltd. (appelante)

c.

Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest (intimée)

RÉPERTORIÉ: *COMINCO LTD. c. OFFICE DES EAUX DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST (C.A.)*

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Desjardins, J.C.A.—Yellowknife, 12 mars; Ottawa, 22 avril 1991.

Environnement — Appel contre le rejet de la demande de modification des conditions du permis d'utilisation d'eau dans l'exploitation d'une mine de zinc et de plomb, délivré en application de la Loi sur les eaux internes du Nord — L'appelante soutient que l'Office n'a pas compétence pour imposer des limites quant à la quantité ou à la nature des déchets dans l'effluent en l'absence de normes réglementaires, ou pour imposer des restrictions plus rigoureuses que ne le prévoit le règlement applicable — Arguments sans rapport avec l'appel puisqu'ils ne sont pas dirigés contre la décision attaquée — Le défaut de prescrire des normes visées à l'art. 29e ne limite pas le pouvoir de l'Office d'imposer des conditions — Il se peut que les restrictions prévues par des règlements d'application générale soient insuffisantes pour préserver les ressources en eau dans certaines régions — L'art. 12(3) prévoit tout simplement que les conditions du permis ne doivent pas aller à l'encontre des restrictions prévues par les règlements.

Interprétation des lois — Loi sur les eaux internes du Nord, art. 12(1) et (3) — L'art. 12(1) habilite l'Office à assortir le permis de conditions fondées sur les normes réglementaires de qualité de l'eau — Une interprétation littérale aurait pour résultat absurde d'interdire à l'Office de remplir sa mission en l'absence d'un règlement établissant des normes de qualité de l'eau — L'interprétation retenue est compatible avec la mission de l'Office, laissant intact son pouvoir d'imposer des conditions même en l'absence de normes prescrites — Interdire à l'Office d'imposer des restrictions plus rigoureuses que celles prévues par les règlements l'obligerait à refuser de délivrer des permis pour prévenir la pollution — En prévoyant que les conditions du permis ne «diffèrent» pas des restrictions réglementaires, l'art. 12(3) signifie que les conditions ne doivent pas aller à l'encontre de ces dernières.

Appel contre le rejet, par l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, de la demande d'accroissement de la concentration de zinc et de plomb dans l'effluent provenant de la mine de l'appelante, concentration prévue aux conditions attachées au permis en application de la *Loi sur les eaux internes du Nord*. L'appelante soutient que l'Office n'a pas compétence pour imposer ces conditions. Le paragraphe 12(1) de la Loi habilite l'Office à assortir les permis de conditions fondées sur les normes réglementaires de qualité de l'eau. L'appelante soutient que les conditions du permis quant à la quantité et la nature des déchets, imposées sous le régime du paragraphe 12(1), doivent être fondées sur les normes réglementaires de qualité de l'eau et

exceeded its jurisdiction. Under subsection 12(3), the conditions attached to a licence relating to the quantity and types of waste that may be deposited must not "vary from" the restrictions relating to the deposit of deleterious substances prescribed by the *Metal Mining Liquid Effluent Regulations* (made for the purposes of subsection 36(4) of the *Fisheries Act*). The maximum concentration of lead and zinc permitted to be deposited thereunder exceeded both the concentration of those metals that were authorized by the appellant's licence and the requested amendment thereto. The appellant argued that the Board should have raised the maximum concentration of metals to that authorized by the Regulations.

Held, the appeal should be dismissed.

The appellant's arguments were not relevant to the appeal. They were not directed against the decision under attack, but tended to show the invalidity of the conditions in the appellant's licence. Furthermore, they had not been submitted to the Board: the application had assumed that the Board had jurisdiction.

Even if appellant's submissions were considered to be relevant, they should be rejected. The only limitation imposed on the general power under subsection 12(1) to impose conditions that the Board considered appropriate is that, if water quality standards are prescribed, the conditions imposed must be based on those standards. If, as in this case, no standards have been prescribed, the power of the Board to impose appropriate conditions remains intact. Otherwise, a failure to make regulations prescribing water quality standards would lead to the absurd result of preventing the Board from attaining its objects.

As "to vary from" means "to differ from", a literal interpretation of subsection 12(3) would require that there be no difference between the conditions of a licence and the restrictions found in the regulations under the *Fisheries Act*. Such an interpretation is difficult to reconcile with the objects of the Board. The regulations are rules of general application. Conditions of a licence apply to a particular undertaking in a particular location and are attached to the grant of a privilege. The restrictions found in regulations of general application may be insufficient to preserve water resources in the areas concerned. It would be incongruous to prohibit the Board from imposing stricter restrictions than those provided for in the regulations. To prevent water pollution, the Board would be bound to refuse to grant a licence when the same result could be achieved by imposing appropriate conditions. A literal interpretation would lead to absurd results. Subsection 12(3) merely requires that the conditions of the licence should not contravene the restrictions found in the regulations.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Water Act, R.S.C., 1985, c. C-11.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 36.
Metal Mining Liquid Effluent Regulations, C.R.C., c. 819.

que, ces normes n'ayant pas été établies par règlement, l'Office a excédé sa compétence. Le paragraphe 12(3) prévoit que les conditions du permis quant à la quantité et la nature des déchets pouvant être déposés ne «diffèrent» pas des restrictions prévues par le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* (pris pour l'application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*) en matière de dépôt de substances nocives. La concentration maximum de plomb et de zinc qui peut être déposée en vertu de ce règlement dépasse de loin la concentration de métaux qu'autorise le permis de l'appelante et qu'aurait autorisé le permis modifié. L'appelante soutient que l'Office aurait dû élever la concentration maximum de métaux aux niveaux prévus par le Règlement.

Arrêt: l'appel devrait être rejeté.

Les arguments de l'appelante n'ont aucun rapport avec l'appel. Ils ne sont pas dirigés contre la décision dont appel, mais tendent à démontrer plutôt l'invalidité des conditions attachées au permis de l'appelante. Qui plus est, ils n'ont pas été soumis à l'Office: l'appelante présumait que celui-ci avait compétence.

Les arguments de l'appelante eussent-ils un rapport avec l'appel, il faut les rejeter quand même. La seule limitation qu'impose au pouvoir général, prévu au paragraphe 12(1), d'imposer les conditions que l'Office juge appropriées est que, si des normes de qualité de l'eau ont été fixées, les conditions imposées doivent être fondées sur ces normes. Si, comme en l'espèce, aucune norme n'a été fixée, le pouvoir qu'a l'Office d'imposer les conditions appropriées demeure intact. Sinon, le défaut de prescrire par règlement des normes de qualité de l'eau aurait pour résultat absurde d'interdire à l'Office de remplir sa mission.

Vu le verbe employé («différer»), une interprétation littérale du paragraphe 12(3) signifierait qu'il ne doit y avoir aucune différence entre les conditions du permis et les restrictions prévues par les règlements d'application de la *Loi sur les pêches*. Il serait difficile de réconcilier pareille interprétation avec la mission de l'Office. Les règlements sont des règles d'application générale. Les conditions attachées à un permis s'appliquent à une entreprise particulière exploitée en un lieu donné; elles sont les conditions attachées à l'octroi d'un privilège. Il se peut que les restrictions prévues par des règlements d'application générale soient insuffisantes pour préserver les ressources en eau dans les régions concernées. Il serait incongru d'interdire à l'Office d'imposer des restrictions plus rigoureuses que celles prévues par les règlements. Pour prévenir la pollution des eaux, l'Office serait obligé de refuser de délivrer un permis bien qu'il puisse combattre cette pollution en imposant les conditions appropriées. Une interprétation littérale conduirait à des résultats absurdes. Le paragraphe 12(3) prévoit seulement que les conditions du permis ne doivent pas aller à l'encontre des restrictions prévues par les règlements.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur les eaux internes du Nord, L.R.C. (1985), chap. N-25, art. 10, 11, 12, 24 (mod. par L.C. 1990, chap. 8, art. 58), 29e).
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), chap. F-14, art. 36.
Loi sur les ressources en eau du Canada, L.R.C. (1985), chap. C-11.

Northern Inland Waters Act, R.S.C., 1985, c. N-25, ss. 10, 11, 12, 24 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 58), 29(e).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al., [1982] 1 S.C.R. 530; (1982), 134 D.L.R. (3d) 193; 41 N.R. 271.

COUNSEL:

Marvin R. V. Storrow, Q.C. and *Joanné R. Lysyk* for appellant.

Richard J. Peach for respondent Northwest Territories Water Board.

Paul F. Partridge for Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Blake, Cassels, Graydon, Vancouver, for appellant.

Cooper, Hardy & Regel, Yellowknife, N.W.T., for respondent Northwest Territories Water Board.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.A.: This is an appeal, pursuant to section 24 of the *Northern Inland Waters Act* ("the Act") [R.S.C., 1985, c. N-25 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 58)], from a decision of the respondent, the Northwest Territories Water Board.

The appellant operates a zinc and lead mine, known as the Polaris Mine, on Little Cornwallis Island, in the Northwest Territories. Since 1981, it holds a licence issued under section 11 of the Act authorizing it to use a certain quantity of water in the operation of its undertaking. That licence is subject to the conditions that the wastes produced by the milling process of the mine must be discharged into a body of water known as Garrow Lake and, also, that the wastes discharged from Garrow Lake into the Arctic Ocean must not contain more than certain specified percentages of lead and zinc.

Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, C.R.C., chap. 819.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres, [1982] 1 R.C.S. 530; (1982), 134 D.L.R. (3d) 193; 41 N.R. 271.

AVOCATS:

Marvin R. V. Storrow, c.r. et *Joanne R. Lysyk* pour l'appelante.

Richard J. Peach pour l'intimé Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest.

Paul F. Partridge pour le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Blake, Cassels, Graydon, Vancouver, pour l'appelante.

Cooper, Hardy & Regel, Yellowknife (T.N.-O.), pour l'intimé Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest.

Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: La Cour est saisie de l'appel formé, en application de l'article 24 de la *Loi sur les eaux internes du Nord* («la Loi») [L.R.C. (1985), chap. N-25 (mod. par L.C. 1990, chap. 8, art. 58)], contre une décision de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, intimé en l'espèce.

L'appelante, qui exploite une mine de zinc et de plomb appelée la mine Polaris dans l'île de Little Cornwallis, Territoires du Nord-Ouest, détient depuis 1981 et en vertu de l'article 11 de la Loi, un permis qui l'autorise à utiliser une certaine quantité d'eau dans l'exploitation de son entreprise. Ce permis a été délivré à la condition que les déchets provenant du broyage du minerai soient déversés dans le lac Garrow, et que l'effluent passant de ce lac dans l'océan Arctique ne dépasse pas une certaine teneur en plomb et en zinc.

In June 1988, the appellant applied to the Board for an order amending the conditions of its licence so as to increase the percentages of zinc and lead that could be contained in the effluent from Garrow Lake. The Board held a hearing in connection with that application and, ultimately, dismissed it. The appeal is directed against that decision.

The main contention of the appellant is that the Board erred in law in deciding as it did because the conditions of the licence limiting the concentration of zinc and lead in the effluent from Garrow Lake was illegal and exceeded the jurisdiction of the Board. In order to understand that contention, it is necessary to have in mind the wording of section 12 of the Act:

12. (1) Subject to subsections (2) and (3), a board may attach to any licence issued by it any conditions that it considers appropriate, including conditions relating to the manner of use of waters authorized to be used under the licence and conditions based on water quality standards prescribed pursuant to paragraph 29(e) relating to the quantity and types of waste that may be deposited in any waters by the licensee and the conditions under which any such waste may be so deposited.

(2) Where a board issues a licence in respect of any waters that form part of a water quality management area designated pursuant to the *Canada Water Act*, it may not include in the licence conditions relating to the quantity and types of waste that may be deposited in any such waters or under which any such waste may be so deposited, that vary from any restrictions relating to the deposit of waste prescribed with respect to those waters by the Governor in Council pursuant to the *Canada Water Act*.

(3) Where a board issues a licence in respect of any waters, other than those referred to in subsection (2), to which any regulations made by the Governor in Council for the purposes of subsection 36(4) of the *Fisheries Act* are applicable, it may not include in the licence conditions relating to the quantity and types of waste that may be deposited in any such waters or under which any such waste may be so deposited, that vary from any restrictions relating to the deposit of deleterious substances prescribed with respect to those waters by those regulations.

(4) Where a licence has been issued in relation to waters with respect to which no restrictions relating to the deposit of waste or deleterious substances and described in subsection (2) or (3) are applicable, and the licence contains conditions relating to the quantity and types of waste that may be deposited in any such waters or under which any such waste may be so deposited, the subsequent prescription of any such restrictions is deemed, on that prescription, to amend the conditions to conform to those restrictions.

The appellant puts forward two arguments on the basis of that section. First, it says that if subsection 12(1) empowers the Board to attach to

En juin 1988, l'appelante a demandé à l'Office de modifier les conditions du permis pour lui permettre d'accroître la concentration de zinc et de plomb dans l'effluent du lac Garrow. À l'issue d'une audience tenue à ce sujet, l'Office a rejeté la demande, et c'est cette décision qui a été portée en appel.

Le principal argument de l'appelante est que l'Office a commis une erreur de droit dans sa décision, par ce motif que les conditions du permis portant limitation du degré de concentration en zinc et en plomb de l'effluent du lac Garrow étaient illégales et dépassaient la compétence de l'Office. Pour bien saisir cet argument, il y a lieu de se rappeler le libellé de l'article 12 de la Loi:

12. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), un office peut assortir le permis qu'il délivre des conditions qu'il considère appropriées, notamment celles sur la façon d'utiliser les eaux dont le permis permet l'utilisation, celles fondées sur les normes de qualité des eaux fixées en application de l'alinéa 29e) et relatives à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans des eaux par le titulaire du permis et enfin les conditions dans lesquelles doit s'effectuer un tel dépôt.

(2) Dans les cas où un office délivre un permis pour des eaux comprises dans une zone de gestion qualitative des eaux désignée en application de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, il ne peut assortir le permis de conditions—relatives à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans ces eaux ou auxquelles ces déchets peuvent être ainsi déposés—qui diffèrent des restrictions relatives au dépôt de déchets imposées à l'égard de ces eaux par le gouverneur en conseil sous le régime de cette même loi.

(3) Dans les cas où un office délivre un permis pour d'autres eaux que celles visées au paragraphe (2), auxquelles s'appliquent des règlements d'application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*, il ne peut assortir le permis de conditions—relatives à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans ces eaux ou auxquelles ces déchets peuvent être ainsi déposés—qui diffèrent des restrictions relatives au dépôt de substances nocives imposées à l'égard de ces eaux par ces règlements.

(4) Lorsqu'un permis—délivré pour des eaux à l'égard desquelles il n'existe pas de restriction relative au dépôt de déchets ou de substances nocives visée au paragraphe (2) ou (3), selon le cas—est assorti de conditions relatives à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans ces eaux ou auxquelles ces déchets peuvent être ainsi déposés, l'édiction subséquente de telles restrictions est présumée, dès l'édiction, modifier les conditions de façon à ce que celles-ci soient conformes aux restrictions.

L'appelante fait valoir deux arguments fondés sur cet article. En premier lieu, elle soutient que si le paragraphe 12(1) habilite l'Office à assortir un

a licence "conditions . . . relating to the quantity and types of waste that may be deposited in any waters by the licensee" those conditions must necessarily be based on water quality standards prescribed pursuant to paragraph 29(e);¹ as it is common ground that no such standards were ever prescribed, it follows, according to the appellant, that the Board had no jurisdiction to impose limits on the quantity or types of waste that can be contained in the waters flowing from Garrow Lake.

The appellant's second argument is based on subsection 12(3). Under that provision, when a regulation made for the purposes of subsection 36(4) of the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14]² applies to waters in respect of which the Board grants a licence, the conditions of the licence relating to the quantity and type of waste that may be deposited in those waters must not differ from the restrictions relating to the deposit of deleterious substances prescribed by that regulation. It is common ground that the *Metal Mining Liquid*

permis de «conditions . . . relatives à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans des eaux par le titulaire du permis», ces conditions doivent être nécessairement fondées sur les normes de qualité des eaux établies en application de l'alinéa 29e)¹; comme il est constant que ces normes n'ont jamais été établies, il s'ensuit, selon l'appelante, que l'Office n'avait pas compétence pour imposer des limites quant à la quantité ou à la nature des déchets qui peuvent être contenus dans l'effluent du lac Garrow.

Le second argument de l'appelante est fondé sur le paragraphe 12(3), lequel prévoit que dans le cas où l'Office délivre un permis relatif aux eaux soumises au régime des règlements d'application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches* [L.R.C. (1985), chap. F-14]², les conditions du permis relatives à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans ces eaux ne peuvent différer des restrictions prévues par ces règlements pour le dépôt de substances nocives dans les mêmes eaux. Il est constant que le *Règle-*

¹ S. 29(e) reads:

29. The Governor in Council may make regulations

(e) prescribing water quality standards for water management areas that are not, or are not included in whole or in part within, a water quality management area designated pursuant to the *Canada Water Act*;

² Ss. 36(3) and (4) of the *Fisheries Act* read in part as follows:

36. . . .

(3) Subject to subsection (4), no person shall deposit or permit the deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish . . .

(4) No person contravenes subsection (3) by depositing or permitting the deposit in any water or place of

(b) a deleterious substance of a class, in a quantity or concentration and under conditions authorized by or pursuant to regulations . . . made by the Governor in Council under subsection (5).

It is interesting to observe that, contrary to what s. 12(3) of the *Northern Inland Waters Act* seems to assume, regulations made for the purposes of s. 36(4) of the *Fisheries Act* do not actually impose restrictions on the right to deposit deleterious substances in waters; they, on the contrary, authorize the deposit of specified quantities of certain wastes in certain waters.

¹ L'art. 29e) porte:

29. Le gouverneur en conseil peut par règlement:

e) établir les normes de qualité des eaux pour les zones de gestion des eaux qui ne constituent pas une zone de gestion qualitative des eaux désignée conformément à la *Loi sur les ressources en eau du Canada* ou n'en faisant pas partie, en tout ou en partie;

² Voici les passages applicables des art. 36(3) et (4) de la *Loi sur les pêches*:

36. . . .

(3) Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive ou d'en permettre l'immersion ou le rejet dans des eaux où vivent des poissons . . .

(4) Par dérogation au paragraphe (3), il est permis d'immerger ou de rejeter:

b) les substances nocives des catégories désignées ou prévues par les règlements . . . pris par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (5), pourvu que les conditions, notamment les quantités maximales et les degrés de concentration, qui y sont fixées soient respectées.

Il est intéressant de noter que contrairement à la présomption apparente de l'art. 12(3) de la *Loi sur les eaux internes du Nord*, les règlements d'application de l'art. 36(4) de la *Loi sur les pêches* n'imposent pas à vrai dire des restrictions sur le droit de déverser des substances nocives dans les eaux; ils autorisent au contraire le dépôt d'une quantité déterminée de certains déchets dans certaines eaux.

*Effluent Regulations*³ were made for the purposes of subsection 36(4) of the *Fisheries Act* and apply to the waters here in question; it is also common ground that the maximum concentration of lead and zinc that may be deposited in those waters under those Regulations far exceeds not only the concentration of those metals that are authorized by the appellant's licence but also the concentration that the licence would have authorized if it had been amended in accordance with the appellant's request. It follows, says the appellant, that the Board should have amended its licence by raising the maximum concentration of lead and zinc that it authorized to the levels authorized by the *Metal Mining Liquid Effluent Regulations*.

It should first be observed that these two arguments were never submitted to the Board. On the contrary, the appellant's application to the Board assumed that the Board had jurisdiction to include in the appellant's licence conditions relating to the quantity of lead and zinc that the appellant was authorized to deposit in the waters in question even though these conditions were more severe than those prescribed by the *Metal Mining Liquid Effluent Regulations* and even though no water quality standards had been prescribed pursuant to paragraph 29(e). In effect, those two arguments are not really directed against the decision under attack but, rather, tend to show the invalidity of the conditions contained in the appellant's licence. For that reason alone, I consider that those arguments are not relevant to this appeal. How could the Board be blamed for not having considered a question that was never submitted to it and for having rejected a motion which, according to the appellant's present position, it had no power to grant?

I must add that if, contrary to what I think, these two arguments were really relevant to the validity of the decision under attack, I would reject them.

Under subsection 12(1) of the Act, "a board may attach to any licence issued by it any conditions that it considers appropriate". In my opinion, the only limitation that is imposed on that general power by the words used in the rest of the subsection is that, if and when water quality standards

*ment sur les effluents liquides des mines de métaux*³ a été pris pour l'application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches* et s'applique aux eaux en l'espèce; il est également constant que la concentration maximum de plomb et de zinc qui peut être déversée dans ces eaux en vertu de ces règlements dépasse de loin non seulement la concentration de ces métaux qu'autorise le permis de l'appelante, mais aussi celle que ce permis aurait autorisée s'il avait été modifié conformément à la demande de l'appelante. Il s'ensuit, soutient-elle, que l'Office aurait dû modifier son permis en élevant aux niveaux prévus par le *Règlement sur les effluents des mines de métaux*, la concentration maximum de plomb et de zinc qu'il avait autorisée.

Il y a lieu de noter tout d'abord que ces arguments n'ont jamais été soumis à l'Office. Au contraire, par sa demande faite à celui-ci, l'appelante présumait qu'il avait compétence pour assortir son permis de conditions relatives à la quantité de plomb et de zinc que l'appelante était autorisée à déverser dans les eaux en question, bien que ces conditions fussent plus strictes que celles établies par le *Règlement sur les effluents des mines de métaux*, sans qu'aucune norme de qualité des eaux eût été fixée en application de l'alinéa 29e). En effet, ces deux arguments ne sont pas vraiment dirigés contre la décision dont appel, mais tendent plutôt à démontrer l'invalidité des conditions attachées au permis de l'appelante. Rien que pour cette raison, je considère qu'ils n'ont aucun rapport avec cet appel. Comment pourrait-on faire grief à l'Office de ne pas considérer une question dont elle n'a jamais été saisie et d'avoir rejeté une requête que, selon la thèse actuelle de l'appelante elle-même, il n'était nullement habilité à accueillir?

Je dois ajouter que ces deux arguments eussent-ils vraiment un rapport avec la validité de la décision attaquée, contrairement à ce que je pense, je les rejetterais quand même.

Selon le paragraphe 12(1) de la Loi, «un office peut assortir le permis qu'il délivre des conditions qu'il considère appropriées». À mon avis, la seule limitation qu'impose à ce pouvoir général le libellé du restant de ce paragraphe est que, si des normes de qualité des eaux ont été fixées en application de

³ C.R.C., c. 819.

³ C.R.C., chap. 819.

are prescribed pursuant to paragraph 29(e), the conditions that the Board imposes in relation to the types and quantity of waste that may be deposited in water must be based on those standards. If, as in this case, no such standards have been prescribed, the power of the Board to impose appropriate conditions remains intact. To adopt another interpretation of subsection 12(1) would lead to the absurd result that the failure of the Governor in Council to make regulations prescribing water quality standards would prevent the Yukon Territory Water Board and the Northwest Territories Water Board from attaining their objects as described in section 10 of the Act.⁴

The appellant's second argument is based on subsection 12(3) that prohibits the Board from imposing any conditions relating to the quantity and types of waste that may be deposited in any waters that vary from any restrictions relating to the deposit of deleterious substances prescribed in regulations made for the purposes of subsection 36(4) of the *Fisheries Act*. As the expression "to vary from" means "to differ from", that section, if interpreted literally, would clearly require that there be no difference between the conditions of a licence and the restrictions found in the regulations made under the *Fisheries Act*. But it would be difficult to reconcile that interpretation with the objects of the Board described in section 10. The regulations made under the *Fisheries Act*, as well as those made under the *Canada Water Act* [R.S.C., 1985, c. C-11] (to which subsection 12(2) makes reference), are rules of general application that set the maximum quantity of waste or deleterious substances that may, in any circumstances, be deposited in any waters. Conditions of a licence, on the other hand, apply to a particular undertaking that operates in a particular location; they are, moreover, conditions to the grant of a privilege. The restrictions found in the regulations of general application may, in particular cases, be insufficient to preserve the water resources in the areas concerned. It would be incongruous that, in

⁴ S. 10 reads thus:

10. The objects of the boards are to provide for the conservation, development and utilization of the water resources of the Yukon Territory and the Northwest Territories in a manner that will provide the optimum benefit therefrom for all Canadians and for the residents of the Yukon Territory and the Northwest Territories in particular.

l'alinéa 29e), les conditions que l'Office impose quant à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans des eaux doivent être fondées sur ces mêmes normes. Si, comme en l'espèce, aucune norme n'a été fixée en la matière, le pouvoir qu'a l'Office d'imposer les conditions appropriées demeure intact. Donner une autre interprétation du paragraphe 12(1) nous conduirait à ce résultat absurde: le défaut, de la part du gouverneur en conseil, de prescrire des normes de qualité des eaux interdirait à l'Office des eaux du territoire Yukon comme à celui des Territoires du Nord-Ouest de remplir la mission que leur assigne l'article 10 de la Loi⁴.

Le second argument de l'appelante est fondé sur le paragraphe 12(3) de la Loi qui interdit à l'Office de prescrire, quant à la quantité et à la nature des déchets qui peuvent être déposés dans des eaux, des conditions qui diffèrent des restrictions imposées, en matière de dépôt de substances nocives, à l'égard de ces eaux par les règlements d'application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*. Vu le verbe employé («différer»), une interprétation littérale de cet article signifierait qu'il ne doit y avoir aucune différence entre les conditions du permis et les restrictions prévues par les règlements d'application de la *Loi sur les pêches*. Il serait cependant difficile de réconcilier pareille interprétation avec la mission de l'Office, telle que la prévoit l'article 10. Les règlements d'application de la *Loi sur les pêches*, tout comme ceux de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* [L.R.C. (1985), chap. C-11] (à laquelle renvoie le paragraphe 12(2)), sont des règles d'application générale qui fixent la quantité maximum de déchets ou de substances nocives qui peut être déversée dans les eaux, quelles qu'en soient les circonstances. De leur côté, les conditions attachées à un permis s'appliquent à une entreprise particulière exploitée en un lieu donné; elles sont par ailleurs les conditions attachées à l'octroi d'un privilège. Il se peut que les restrictions prévues par des règlements d'application générale soient, dans

⁴ L'art. 10 dispose:

10. Les offices ont pour mission de veiller à la conservation, à la mise en valeur et à l'utilisation rationnelle des ressources en eau du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest d'une façon qui permette aux Canadiens en général et aux résidents du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest en particulier d'en retirer le maximum de profits.

such cases, the Board be prohibited from imposing stricter restrictions than those provided for in the regulations. This would mean that, in those cases, the Board would, in effect, in order to prevent water pollution, be bound to refuse to grant a licence even though the pollution could be prevented by simply imposing appropriate conditions on the licensee. The literal interpretation proposed by the appellant leads, once again, to absurd results. For that reason, I am of opinion that subsection 12(3) should be interpreted as merely requiring that the conditions of the licence should not contravene the restrictions found in the regulations adopted for the purposes of subsection 36(4) of the *Fisheries Act*.⁵

Another ground of appeal raised by the appellant was that the hearing held by the Board "was conducted . . . in the most informal way, without testimony under oath, and in a manner that could only be described as 'non-judicious'." Suffice it to say, with respect to that contention, that a careful reading of the transcript reveals that the Chairman of the Board conducted the proceedings in a manner which, though informal, was intelligent and fair for all parties concerned.

The last point raised by the appellant is that the Board denied it a fair hearing, first, by failing to inform it of the case it had to meet and, second, by receiving recommendations from its Technical Advisory Committee without giving the appellant a chance to answer or comment on those recommendations.

⁵ Counsel for the respondent argued, in support of that conclusion, that the objects and purposes of the *Northern Inland Waters Act* (the conservation, development and utilization of water resources in a manner that will provide the optimum benefit for all Canadians), being more important than those of the *Fisheries Act* (the conservation of fish), it logically followed that a board under the *Northern Inland Waters Act* should have the discretion to attach to a licence conditions more severe than the restrictions imposed by regulations adopted under the *Fisheries Act*. This argument loses all its force, in my view, once it is realized that the terms of s. 12(3) are identical to those of s. 12(2) except that the latter subsection refers to regulations made under the *Canada Water Act* the purposes of which are certainly as broad and important as those of the *Northern Inland Waters Act*.

certain cas d'espèce, insuffisantes pour préserver les ressources en eau dans les régions concernées. Il serait incongru que dans ces cas, il soit interdit à l'Office d'imposer des restrictions plus rigoureuses que celles prévues par les règlements. Pareille solution signifierait que dans de tels cas, l'Office, pour prévenir la pollution des eaux, est obligé de refuser de délivrer un permis bien qu'il puisse combattre cette pollution en imposant des conditions appropriées au titulaire du permis. L'interprétation littérale avancée par l'appelante conduit encore, à ce propos, à un résultat absurde. Pour cette raison, j'estime que le paragraphe 12(3) doit être interprété comme signifiant tout simplement que les conditions du permis ne doivent pas aller à l'encontre des restrictions prévues par les règlements d'application du paragraphe 36(4) de la *Loi sur les pêches*.⁵

d Un autre motif invoqué par l'appelante était que l'audience de l'Office [TRADUCTION] «était tenue . . . de la façon la plus informelle, sans témoignage sous serment, et d'une manière qu'on ne peut que qualifier de "non judiciaire"». Il suffit de noter, au sujet de cette conclusion, qu'il ressort d'une lecture attentive de la transcription des débats, que le président de l'Office a mené l'audience de manière informelle certes, mais intelligente et équitable envers tous les intéressés.

f Le dernier point soulevé par l'appelante est que l'Office l'a privée d'une audition équitable, en premier lieu en omettant de l'informer du fardeau de preuve qui lui incombait et, en second lieu, en recevant de son propre comité consultatif technique des recommandations sans donner à l'appelante la possibilité d'y opposer ses réponses ou observations.

⁵ L'avocat de l'intimé soutient, à l'appui de cette conclusion, que l'objectif de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord* (conservation, mise en valeur et utilisation rationnelle des ressources en eau d'une façon qui permette aux Canadiens d'en retirer le maximum de profits) étant plus important que celui de la *Loi sur les pêches*, il est logique qu'un office prévu par la première Loi soit investi du pouvoir discrétionnaire de subordonner un permis à des conditions plus rigoureuses que les restrictions prévues par les règlements d'application de la *Loi sur les pêches*. Cet argument perd toute sa force, à mon avis, quand on se rappelle que les termes de l'art. 12(3) sont identiques à ceux de l'art. 12(2), à cette différence près que ce dernier renvoie aux règlements d'application de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, dont les objectifs sont certainement tout aussi généraux et aussi importants que ceux de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*.

I do not see any merit in these submissions. The appellant was seeking an amendment to the conditions of its licence relating to the quantity of water deposits. It knew what were the Board's objects and authority and, as stated by Laskin C.J. in *CRTC v. CTV Television Network Ltd. et al.*,⁶ "An applicant seeking a statutory privilege has no right to know in advance of a probable decision unless the statute commands it or the administering tribunal wishes to disclose it." Moreover, the Board denied the appellant's application because it was of the view that the appellant could "maintain compliance within the existing licence conditions by the construction of a control structure at the Garrow Lake outlet"; a reading of the transcript shows that the possibility of building such a structure was openly discussed at the hearing. It, therefore, cannot be said that the applicant did not know the case it had to meet.

As to the recommendations and advice that the Board received from its technical advisors, the appellant's contention is that it should have had an opportunity to comment on them because the Chairman of the Board, at the hearing, gave the assurance that all participants would have that opportunity. The answer to that submission is simply that no such assurance was given. Indeed, when the transcript of the hearing is read in its entirety, it appears clearly that the undertaking given by the Chairman of the Board was only that the Board would, before forwarding to the Minister a recommendation to amend the appellant's licence, give all parties concerned an opportunity to comment on the recommendations of the Technical Advisory Committee. As the Board ultimately decided not to recommend that the appellant's licence be amended, they never had the occasion to carry out the Chairman's undertaking.

I would dismiss the appeal.

HUGESSEN J.A.: I agree.

DESJARDINS J.A.: I agree.

Ces arguments ne sont nullement fondés à mes yeux. L'appelante cherchait à faire modifier les conditions de son permis quant à la quantité des déchets déversés dans les eaux. Elle était au courant de la mission et des pouvoirs de l'Office et, comme l'a conclu le juge en chef Laskin dans *CRTC c. CTV Television Network Ltd. et autres*⁶, «[Le] requérant qui demande un privilège prévu par la loi n'a pas le droit de connaître à l'avance la décision probable à moins que la loi ne l'exige ou que le tribunal administratif qui rend la décision ne consente à la révéler.» Qui plus est, l'Office a rejeté la demande de l'appelante parce qu'à son avis, celle-ci pourrait [TRADUCTION] «continuer à respecter les conditions actuelles du permis en construisant un dispositif de filtrage au déversoir dans le lac Garrow»; il ressort de la transcription que la possibilité de construire un tel dispositif était ouvertement discutée à l'audience. L'appelante ne saurait donc soutenir qu'elle ne savait pas ce qu'il lui incombait de démontrer à l'appui de sa demande.

En ce qui concerne les recommandations et conseils que l'Office recevait de ses conseillers techniques, l'appelante soutient qu'elle aurait dû avoir la possibilité de donner son avis à ce sujet puisque, à l'audience, le président de l'Office a donné l'assurance que tous les participants auraient cette possibilité. La simple réponse à cet argument est qu'il n'y a eu aucune assurance en ce sens. En fait, il ressort d'une lecture du texte intégral de la transcription que le seul engagement donné par le président de l'Office était qu'avant de soumettre au ministre une recommandation de modification du permis de l'appelante, l'Office accorderait à toutes les parties intéressées la possibilité de dire ce qu'elles pensaient des recommandations du comité consultatif technique. Étant donné qu'en fin de compte, l'Office a décidé de ne pas recommander la modification du permis de l'appelante, il n'a jamais eu l'occasion de mettre à exécution l'engagement du président.

Par ces motifs, je me prononce pour le rejet de l'appel.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris aux motifs ci-dessus.

⁶ [1982] 1 S.C.R. 530, at p. 546.

⁶ [1982] 1 R.C.S. 530, à la p. 546.