

T-588-00
2005 FC 995

T-588-00
2005 CF 995

Early Recovered Resources Inc. (Plaintiff)

Early Recovered Resources Inc. (demanderesse)

v.

c.

Her Majesty in Right of the Province of British Columbia, Jim Doyle, Minister of Forests, Coast Forest Products Association, and Independent Timber Marketing Association (Defendants)

Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique, Jim Doyle, ministre des Forêts, Coast Forest Products Association et Independent Timber Marketing Association (défendeurs)

INDEXED AS: EARLY RECOVERED RESOURCES INC. v. BRITISH COLUMBIA (F.C.)

RÉPERTORIÉ : EARLY RECOVERED RESOURCES INC. c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (C.F.)

Federal Court, Russell J.—Vancouver, February 24; Ottawa, July 18, 2005.

Cour fédérale, juge Russell—Vancouver, 24 février; Ottawa, 18 juillet 2005.

Constitutional Law — Distribution of Powers — Plaintiff challenging constitutional validity of British Columbia statute relating to salvage of adrift, unmarked logs in navigable waters — Source, ownership of logs not determined — Scheme for recovering, salvaging logs embodied in Forest Act, Part 9, associated Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District — Validity of provincial legislation decided by pith and substance analysis — Impugned provisions not, in pith and substance, related to federal jurisdiction over navigation, shipping under Constitution Act, 1867, s. 91(1) — Integral part of seamless provincial resource management scheme — Doctrine of interjurisdictional immunity not coming into play unless impugned provisions go to core of federal power — Impugned provisions part of valid provincial legislative scheme, sufficiently integrated with latter to render them intra vires Province under Constitution Act, 1867, s. 92(5), (10), (13), (16) — Impact on federal matter merely incidental.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — La demanderesse contestait la constitutionnalité d'une loi de la Colombie-Britannique concernant la récupération de billots non marqués flottants à la dérive dans des eaux navigables — La provenance et la propriété des billots ne pouvaient être déterminées — Le régime provincial de récupération et de sauvetage des billots est contenu à la partie 9 de la Forest Act et de son règlement d'application, le Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District — La constitutionnalité de la loi provinciale est jugée à la lumière de l'analyse de son caractère véritable — Les dispositions contestées ne se rapportent pas essentiellement à la navigation et aux bâtiments et navires, matières relevant de la compétence fédérale en vertu de l'art. 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Elles font partie intégrante d'un régime provincial intégré de gestion des ressources — Le principe de l'exclusivité des compétences ne joue que si les dispositions contestées touchent un aspect essentiel de la compétence fédérale — Les dispositions contestées font partie d'un régime législatif provincial valide et sont suffisamment intégrées à ce régime pour qu'on puisse conclure qu'elles relèvent de la compétence de la province en vertu de l'art. 92(5), (10), (13) et (16) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Les effets sur des domaines de compétence fédérale ne sont qu'accessoirs.

Maritime Law — Salvage — Plaintiff recovering 65 floating logs from Fraser River in Vancouver Log Salvage District, 17 of which having no visible timber marks — Constitutional validity, applicability, effect of British Columbia Forest Act, Part 9 and associated Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District at issue — Application of doctrines of pith and substance, interjurisdictional immunity — Impugned provisions not in pith and substance related to navigation, shipping (within

Droit maritime — Sauvetage — La demanderesse a récupéré 65 billots flottants dans le fleuve Fraser dans la zone de récupération de billots de Vancouver; sur ces 65 billots, 17 ne portaient aucune marque de bois visible — Constitutionnalité, applicabilité et effet de la partie 9 de la Forest Act de la Colombie-Britannique et de son règlement d'application, le Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District — Application des principes du caractère véritable et de l'exclusivité des compétences — Les

federal sphere of competence) — Integral part of seamless provincial resource management scheme — Recovery of logs matter of local, private nature within meaning of Constitution Act, 1867, s. 92(10).

Maritime Law — Creditors and Debtors — Plaintiff claiming compensation for 17 NMV (no mark visible) logs pursuant to International Convention on Salvage, 1989 incorporated into Canadian domestic law by Canada Shipping Act — Source, ownership of logs not determined — Logs not “identifiable” within meaning of provincial Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District as indicia of ownership absent — Proceeds of disposition of logs dealt with differently under Regulation depending upon whether log identifiable or not — Province having lien interest in unidentifiable logs to ensure stumpage paid — Regulation recognizing residual equity in NMV logs as belonging to parties other than Province — Unclear whether Province had sufficient ownership interest in logs to form basis for claim under Convention, Art. 13.

Construction of Statutes — International Convention on Salvage, 1989 incorporated into Canadian domestic law by Canada Shipping Act — Whether intruding on valid exercise of provincial jurisdiction over property and civil rights, management and sale of timber — Under Convention, Art. 1, “property” meaning property not permanently and intentionally attached to the shoreline and including freight at risk — Whether 17 NMV (no mark visible) logs found adrift in Fraser River from no identifiable source, owner could be considered “property” under Convention — Province having kind of lien interest against logs recovered in waters inside, adjacent to British Columbia until charges set out in regulations paid — Burden of establishing Convention unconstitutional as beyond legislative competence of Parliament resting with Province — No reason why logs not falling within expanded “property” definition of Convention, even though entitlement to payment in accordance with Convention not clearly established — To extent Canada Shipping Act, Convention purporting to regulate recovery, sale, distribution of NMV logs, ultra vires because infringe provincial jurisdiction.

dispositions contestées ne portent pas essentiellement sur la navigation et les bâtiments et navires (qui relèvent de la compétence fédérale) — Elles font partie intégrante d'un régime provincial intégré de gestion des ressources — La récupération de billots constitue une activité de nature privée ou locale au sens de l'art. 92(10) de la Loi constitutionnelle de 1867.

Droit maritime — Créanciers et débiteurs — La demanderesse réclamait une indemnité pour 17 billots non marqués conformément à la Convention internationale de 1989 sur l'assistance incorporée au droit interne canadien par le biais de la Loi sur la marine marchande — La provenance et la propriété des billots ne pouvaient être déterminées — Les billots ne sont pas « identifiables » au sens du Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District parce que les indices de la propriété étaient absents — En vertu du Règlement, le sort du produit de la disposition est différent selon que le billot est identifiable ou non — La province a un privilège sur les billots non identifiables pour garantir le paiement des droits de coupe — Le Log Salvage Regulation reconnaît à d'autres personnes que la province une certaine propriété résiduelle dans les billots non marqués — On ne sait pas avec certitude si la province avait un droit de propriété suffisant sur les billots non marqués pour ouvrir droit à une réclamation fondée sur l'art. 13 de la Convention.

Interprétation des lois — La Convention internationale de 1989 sur l'assistance a été incorporée au droit interne canadien par la Loi sur la marine marchande — Y a-t-il empiètement sur l'exercice valide de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils et l'administration et la vente de bois? — L'art. premier de la Convention définit le mot « bien » comme tout bien qui n'est pas attaché de façon permanente et intentionnelle au littoral et comprend le fret en risque — Il s'agissait de savoir si les 17 billots non marqués trouvés flottant à la dérive dans le fleuve Fraser et dont on ne peut identifier ni la provenance ni le propriétaire peuvent être considérés comme des « biens » au sens de la Convention — La province a une sorte de privilège sur les billots non marqués récupérés dans les eaux intérieures et contiguës de la Colombie-Britannique jusqu'à ce que les frais prescrits par règlement aient été acquittés — Il incombe à la province de faire la preuve de l'inconstitutionnalité de la Convention au motif que celle-ci excède la compétence législative du Parlement — Il n'y a aucune raison pour laquelle les billots ne répondraient pas à la définition élargie que la Convention donne du mot « bien » et ce, même si on ne sait pas avec certitude en l'espèce qui a le droit d'être payé en conformité avec la Convention — Dans la mesure où elles visent à réglementer la récupération, la vente et la distribution des billots non marqués, la Loi sur la marine marchande et la Convention ne constituent pas des mesures législatives valides parce qu'elles empiètent sur la compétence provinciale.

This was an action for declaratory relief asking the Court to consider and rule upon the constitutional validity, applicability or effect of Part 9 of the British Columbia *Forest Act* and the associated *Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District*. Between January 13 and 19, 1999, Ms. Shirley Weishuhn, co-owner and employee of the plaintiff company, recovered 65 floating logs from the Fraser River in the Vancouver Log Salvage District. From the 65 logs, 17 were selected which bore no visible timber marks. The source and ownership of these logs could not be determined. Some of the remaining 48 logs bore identifiable timber marks. With a marine vessel, Ms. Weishuhn had towed the 17 no mark visible (NMV) logs to the Fraser River receiving station of Gulf Log Salvage Co-Operative Association. The plaintiff demanded compensation for the 17 NMV logs pursuant to the *International Convention on Salvage, 1989* (Convention) that had been incorporated into Canadian domestic law through section 449.1 of the *Canada Shipping Act*. The Minister of Forests refused the plaintiff's claim on the grounds that the Log Salvage Regulation was applicable and that the Convention had no application in the circumstances of the case. The plaintiff argued that Part 9 of the *Forest Act* is unconstitutional because it is *ultra vires* the British Columbia Legislature by virtue of the federal government's exclusive jurisdiction over navigation and shipping under subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, and by virtue of section 52 of the *Constitution Act, 1982*. In the alternative, the plaintiff claimed that if Part 9 of the *Forest Act* is not *ultra vires* the Province, it is inoperative to the extent that it conflicts with the *Canada Shipping Act* and the Convention. The defendants replied that Part 9 of the *Forest Act* is constitutionally valid because it deals with matters that come within the exclusive jurisdiction of the Legislature of British Columbia, and is, in pith and substance, legislation that falls within the purview of subsections 92(5), (10), (13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*. Thus, at the heart of this dispute lies a constitutional attack by the plaintiff on the Province's scheme for recovering and salvaging logs from the Vancouver Log Salvage District as that scheme is embodied in Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation.

Held, the action should be dismissed.

The plaintiff referred to the conventional "pith and substance" approach to constitutional review set out by the Supreme Court of Canada in *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*.

Il s'agit d'une action en jugement déclaratoire dans laquelle la Cour est appelée à examiner et à juger la constitutionnalité, l'applicabilité et l'effet de la partie 9 de la *Forest Act* de la Colombie-Britannique, et de son règlement d'application, le *Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District*. Entre le 13 et le 19 janvier 1999, M^{me} Shirley Weishuhn, copropriétaire et employée de la compagnie demanderesse, a récupéré 65 billots flottants dans le fleuve Fraser dans la zone de récupération de billots de Vancouver. Sur ces 65 billots, 17 qui ne portaient aucune marque de bois visible ont été mis à part. La provenance et la propriété des billots ne pouvaient être déterminées. Certains des 48 billots restants portaient des marques de bois identifiées. M^{me} Weishuhn a, avec l'aide d'un bâtiment de mer, remorqué les 17 billots non marqués au poste de réception du fleuve Fraser de la Gulf Log Salvage Co-Operative Association. La demanderesse a exigé d'être indemnisée pour les 17 billots non marqués conformément à la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* (la Convention), incorporée au droit interne canadien par le biais de l'article 449.1 de la *Loi sur la marine marchande*. Le ministre des Forêts a refusé la demande de la demanderesse au motif que le Log Salvage Regulation s'appliquait et qu'en égard aux circonstances de l'espèce, la Convention ne s'appliquait pas. Suivant la demanderesse, la partie 9 de la *Forest Act* est inconstitutionnelle parce que la législature de la Colombie-Britannique n'avait pas compétence pour l'adopter en raison de la compétence exclusive sur la navigation et les bâtiments ou navires que le gouvernement fédéral tient du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À titre subsidiaire, la demanderesse a affirmé que si la partie 9 de la *Forest Act* n'excède pas la compétence de la province, elle est inopérante dans la mesure où elle est incompatible avec la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la Convention. Les défendeurs ont répliqué que la partie 9 de la *Forest Act* est constitutionnelle parce qu'elle porte sur des questions qui relèvent de la compétence exclusive de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique et qu'elle est essentiellement un texte législatif qui tombe sous le coup des paragraphes 92(5), (10), (13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le débat tourne donc essentiellement autour de la contestation, par la demanderesse, de la constitutionnalité du régime établi par la province à la partie 9 de la *Forest Act* et dans le Log Salvage Regulation relativement à la récupération de billots dans le district de récupération de billots de Vancouver.

Jugement : l'action est rejetée.

La demanderesse a fait allusion au critère traditionnel du « caractère véritable » que la Cour suprême du Canada a énoncé dans l'arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et*

To bolster its conclusions on pith and substance, the plaintiff raised “the doctrine of interjurisdictional immunity . . . to preclude the Province from regulating marine log salvage at all.” The plaintiff’s argument was that the “general law of marine salvage falls within the core of federal jurisdiction over navigation and shipping, and is sufficiently well-developed that there is little room for effective provincial legislation affecting that field”. The plaintiff was encouraged in this approach by the order of Hugessen J. which dismissed a motion for summary judgment by the Province in this case. Hugessen J. took the position that the provincial scheme was not applicable to the facts of this case and that the matter should go forward as a salvage claim under federal jurisdiction. But the correct approach to reviewing the impugned provisions of the provincial scheme was directed by the Federal Court of Appeal when discussing the pith and substance analysis as set out by the Supreme Court. The plaintiff’s analysis on the pith and substance issue was somewhat superficial and sought to make up for such shortcomings by trying to direct the Court’s attention to the approach of Hugessen J. through its introduction, elaboration and emphasis of the doctrine of interjurisdictional immunity. However, this doctrine does not come into play unless the impugned provisions in this case go to the core of a federal power. It was the plaintiff’s position that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation go to the core of the federal power over navigation and shipping, and so bring into play the doctrine of interjurisdictional immunity.

Before considering whether the doctrine of interjurisdictional immunity was brought into play by the facts of this case, the pith and substance of the impugned provisions had to be determined. The *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are part of a comprehensive regime for managing forest resources in British Columbia. Part 9 of the *Forest Act* is a framework for dealing with that part of the Province’s forestry resource that has become drift timber, and needs to be salvaged or recovered so that its value can be realized. It has nothing to do with navigation or shipping. Any connection with navigation and shipping is tenuous and does not taint the clear purpose and effect of Part 9. The fact that cut logs have somehow found their way into water does not mean that they have ceased to be part of the forestry resource, and just because the logs are recovered from navigable waters does not mean that the impugned provisions must be related to navigation and shipping. Neither the plaintiff nor other salvors

de la Culture) en matière de contrôle de la constitutionnalité. Pour renforcer ses conclusions sur le caractère véritable, la demanderesse a invoqué « le principe de l’exclusivité des compétences [. . .] qui empêche la province de réglementer le sauvetage maritime de billots ». Elle a prétendu que « les règles de droit générales en matière de sauvetage maritime relèvent essentiellement de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires et les règles de droit régissant le sauvetage maritime sont à ce point développées pour que la province ne puisse plus faire valoir sa compétence dans ce domaine ». La demanderesse est confortée dans sa thèse par l’ordonnance du juge Hugessen qui a rejeté la requête présentée par la province en vue d’obtenir un jugement sommaire dans la présente affaire. Le juge Hugessen a adopté le point de vue que le régime provincial ne s’appliquait pas aux faits de la présente espèce et que l’affaire devait être instruite en tant que demande de rémunération de sauvetage relevant de la compétence fédérale. Mais la méthode qu’il convient d’adopter pour examiner les dispositions contestées du régime provincial est celle que la Cour d’appel fédérale a proposée en discutant de l’analyse du caractère véritable suggérée par la Cour suprême. L’analyse que la demanderesse a faite du caractère véritable est passablement superficielle et la demanderesse a tenté de compenser ces lacunes en cherchant à appeler l’attention de la Cour sur la démarche suivie par le juge Hugessen en présentant et en développant le principe de l’exclusivité des compétences et en insistant sur ce dernier. Le principe de l’exclusivité des compétences ne joue que si les dispositions contestées touchent un aspect essentiel de la compétence du gouvernement fédéral. La thèse de la demanderesse était que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation touchent au contenu essentiel du pouvoir fédéral sur la navigation et les bâtiments ou navires, faisant ainsi intervenir le principe de l’exclusivité des compétences.

Avant d’examiner si les faits de la présente affaire font intervenir le principe de l’exclusivité des compétences, il fallait d’abord se prononcer sur le caractère véritable des dispositions contestées. La *Forest Act* et le Log Salvage Regulation s’inscrivent dans le cadre d’un régime complet de gestion des ressources forestières en Colombie-Britannique. La partie 9 de la *Forest Act* est un cadre régissant cette partie de la ressource forestière de la province qui est devenue du bois flottant et qu’il faut récupérer pour pouvoir en réaliser la valeur. Elle n’a rien à voir avec la navigation ou les bâtiments ou navires. Le lien avec la navigation et les bâtiments et navires est ténu et il ne modifie pas l’objet et l’effet évidents de la partie 9. Le fait que des billots se retrouvent dans l’eau ne signifie pas pour autant qu’ils cessent de faire partie des ressources forestières et le simple fait qu’ils soient récupérés dans des eaux navigables ne signifie pas que les dispositions contestées doivent être rattachées à la navigation et aux

are in the business of recovering logs to prevent hazards to shipping. Their interest is economic. The impugned provisions have not interfered with the federal interest in navigation and shipping and the federal ability to deal with drift logs under the *Navigable Waters Protection Act*. Under the relevant federal provisions, logs that are a danger to navigation and shipping are removed. Those provisions do not deal with the property rights or the economic interests in logs or the forestry resource management aspects of drifting logs. The federal and provincial systems work side by side. Likewise, the provisions contained in the Log Salvage Regulation are not, in pith and substance, related to navigation and shipping. The practical effect of the impugned provisions is to reduce waste and loss in the timber industry, to protect the provincial interest in Crown timber through the payment of stumpage, and to help protect the property rights of log owners. Therefore, Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are valid provincial legislation that is *intra vires* the Province, aspects of which can be allocated to property and civil rights (subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*), management and sale of timber (subsection 92(5)), local works and undertakings (subsection 92(10)), or matters of a merely local or private nature in the province (subsection 92(16)).

It was unclear on the facts whether the plaintiff could establish an entitlement to payment under the terms of the Convention for any of the 17 NMV logs. The plaintiff's claim to entitlement was based upon articles 12 and 13 of Chapter III of the Convention which set out the conditions for reward and the criteria for fixing the reward. The logs in question were recovered by Ms. Weishuhn individually and it was not possible to ascribe ownership or other property interests in any particular log to any member of the defendants Coast Forest Products Association and Independent Timber Marketing Association. The plaintiff placed no conclusive authority before the Court to establish that a lien interest was intended under the Convention to render the Province responsible for paying salvage in accordance with the Convention. Throughout its written representations, the plaintiff made various assertions to try and ascribe to the Province an ownership interest in unmarked logs. The Log Salvage Regulation only deals with rights of property and ownership in an "identifiable log" as defined in subsection 1(1). The logs herein were not "identifiable logs" within the meaning of the Log Salvage Regulation because the *indicia* of ownership were absent. The proceeds of disposition are dealt with

bâtiments et navires. Ni la demanderesse ni d'autres récupérateurs n'exploitaient d'entreprise de récupération de billots pour empêcher des dangers pour la navigation. Leur intérêt est économique. Les dispositions contestées ne portent pas atteinte à l'intérêt du gouvernement fédéral sur la navigation et les bâtiments ou navires ou à la capacité du gouvernement fédéral de s'occuper des billots flottants en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. En vertu des dispositions fédérales applicables, les billots qui constituent un danger pour la navigation et les bâtiments ou navires sont enlevés. Ces dispositions ne portent pas sur les droits de propriété ou sur les intérêts économiques afférents aux billots ou sur les aspects touchant à la gestion des ressources forestières des billots flottants. Le régime fédéral et le système provincial sont appliqués parallèlement. Les dispositions du Log Salvage Regulation ne visent pas essentiellement la navigation et les bâtiments et navires. Leur effet pratique est de diminuer le gaspillage et les pertes dans l'industrie forestière, de protéger les droits de la province sur le bois de la Couronne par le paiement de droits de coupe et de favoriser la protection des droits de propriété des propriétaires des billots. La partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation sont des textes législatifs provinciaux valides que la province avait la compétence d'adopter et certains de leurs aspects peuvent être rattachés à la propriété et aux droits civils (paragraphe 92(13)), à l'administration et à la vente des bois (paragraphe 92(5)), aux travaux et entreprises d'une nature locale (paragraphe 92(10)) ou à des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (paragraphe 92(16)).

Les faits ne permettaient pas de savoir avec certitude si la demanderesse pouvait établir son droit à une rémunération en vertu de la Convention relativement à l'un quelconque des 17 billots non marqués. La demanderesse fondait son droit à une rémunération sur les articles 12 et 13 du chapitre III de la Convention qui énumèrent les conditions ouvrant droit à une rémunération et les critères permettant de fixer cette rémunération. Les billots ont été récupérés par M^{me} Weishuhn individuellement et il n'était pas possible d'attribuer la propriété ou un titre de propriété d'un billot déterminé à un membre précis des défenderesses Coast Forest Products Association et Independent Timber Marketing Association. La demanderesse n'a soumis à la Cour aucune décision concluante qui montrerait l'intention des rédacteurs de la Convention d'inclure un privilège de ce genre qui rendrait la province responsable du paiement de l'indemnité de sauvetage conformément à la Convention. Partout dans ses observations écrites, la demanderesse a avancé diverses assertions pour tenter d'attribuer à la province un titre de propriété sur les billots non marqués. Le Log Salvage Regulation porte uniquement sur les droits de propriété sur les « billots identifiables », au sens du paragraphe 1(1) de ce règlement.

differently depending upon whether a log is identifiable or not. The ownership interests in unidentifiable cut timber in the Fraser River are far from clear, and there was no clear authority that, under the terms of the Convention, the Province has an ownership interest in the 17 NMV logs that would be sufficient to fix it with the responsibility of paying or compensating the plaintiff under article 13 of the Convention. The Province had a lien interest in unidentifiable logs to ensure that stumpage has been paid. The Log Salvage Regulation appears to recognize some residual equity in NMV logs as belonging to parties other than the Province. It was unclear whether the Province had a sufficient ownership interest in the NMV logs to form the basis for a claim under article 13 of the Convention.

Whether or not the 17 NMV logs fall within the Convention definition of “property”, that can be the subject of a “salvage operation”, raised the issue of the relationship between the federal salvage provisions and the provincial scheme, and whether the federal provisions need to be read down because they intrude upon the valid exercise of the provincial jurisdiction. In order to determine whether any reading down is required, the Convention definitions were reviewed to see whether the logs at issue could qualify as “property” under the Convention. In paragraph (c) of article 1 of the Convention, “property” means any property not permanently and intentionally attached to the shoreline and includes freight at risk. There was no evidence to support the view that any of the 17 NMV logs came from a vessel, even if a log boom could be considered a vessel. Thus, the issue was whether the logs found adrift in the Fraser River by Ms. Weishuhn from no identifiable source, and with no means of identifying the owner, could be considered as “property” under paragraph (c) of Article 1 of the Convention. The legislation and the evidence suggested that the Province has some kind of lien interest against NMV logs recovered in waters inside and adjacent to British Columbia until the charges set out in the regulations have been paid. Article 13 of the Convention, which establishes criteria to be taken into account when fixing a reward, suggests that salvage under the Convention definition is linked to identifiable property interests. There is no reason why the 17 NMV logs cannot constitute “property” for the purposes of the expanded Convention definition. The burden of establishing the unconstitutionality of the Convention on the basis that it is beyond the legislative competence of Parliament rested with the Province. It could not be said that the Convention definition of “property” does not apply to logs, even NMV

Les billots n'étaient pas des « billots identifiables » au sens du Log Salvage Regulation parce que les indices de la propriété étaient absents. Le sort du produit de la disposition est différent selon que le billot est identifiable ou non. Les droits de propriété sur les billots non identifiables récupérés dans le fleuve Fraser sont loin d'être clairs et la Cour ne disposait d'aucun précédent déclarant carrément qu'aux termes de la Convention, la province possède sur les 17 billots non marqués un droit de propriété qui serait suffisant pour se voir attribuer la responsabilité de payer ou d'indemniser la demanderesse conformément à l'article 13 de la Convention. La province avait un privilège sur les billots non identifiables pour garantir le paiement des droits de coupe. Le Log Salvage Regulation semble reconnaître à d'autres personnes que la province une certaine propriété résiduelle dans les billots non marqués. On ne savait pas avec certitude si la province avait un droit de propriété suffisant sur les 17 billots non marqués pour ouvrir droit à une réclamation fondée sur l'article 13 de la Convention.

La question de savoir si les 17 billots non marqués en cause en l'espèce répondent ou non à la définition de « biens » pouvant faire l'objet d'une « opération d'assistance » au sens de la Convention soulevait la question du rapport entre les dispositions fédérales sur le sauvetage et le régime provincial et celle de savoir si les dispositions fédérales doivent être interprétées de façon atténuée ou restrictive parce qu'elles empiètent sur l'exercice valide de la compétence provinciale. Pour décider s'il y a lieu de recourir à une interprétation restrictive, on a examiné les définitions contenues dans la Convention pour vérifier si les billots en litige dans le cas qui nous occupe pouvaient être assimilés à des « biens » au sens de la Convention. L'alinéa c) de l'article premier de la Convention définit le mot « bien » comme tout bien qui n'est pas attaché de façon permanente et intentionnelle au littoral et comprend le fret en risque. Il n'y avait aucun élément de preuve appuyant la thèse que l'un ou l'autre des 17 billots non marqués provenait d'un navire et ce, même en assimilant une estacade à un navire. La question était donc celle de savoir si les 17 billots non marqués que M^{me} Weishuhn a trouvés flottant à la dérive dans le fleuve Fraser et dont on ne pouvait identifier ni la provenance ni le propriétaire pouvaient être considérés comme des « biens » au sens de l'alinéa c) de l'article premier de la Convention. Il ressortait de la loi et la preuve présentée en l'espèce que la province est en mesure de faire valoir une sorte de privilège sur les billots non marqués récupérés dans les eaux intérieures et contiguës de la Colombie-Britannique jusqu'à ce que les frais prescrits par le règlement aient été acquittés. L'article 13 de la Convention, qui énumère les critères d'évaluation de la rémunération, permet de penser que le sauvetage, selon la définition que la Convention en donne, se rattache à des droits de propriété identifiables. Il n'y a aucune raison de conclure que les 17

logs. To the extent that the Shipping Act, and the Convention purport to regulate the recovery, sale and distribution of the proceeds of sale of recovered NMV logs adrift in the Vancouver Log Salvage District, they are not valid legislation in relation to navigation and shipping and are, thus, *ultra vires* the Parliament of Canada because they infringe the unassailable core of the Province's legislative jurisdiction under subsections 92(5), (10), (13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*. Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are *intra vires* the Province of British Columbia.

billots non marqués qui font l'objet du présent diffèrent ne peuvent constituer des « biens » au sens de la définition élargie de la Convention. Il incombait à la province de faire la preuve de l'inconstitutionnalité de la Convention au motif que celle-ci excède la compétence législative du Parlement. La Cour ne saurait affirmer que la définition que la Convention donne du mot « bien » ne s'applique pas aux billots ou même aux billots non marqués. Dans la mesure où elles ont pour objet de réglementer la récupération, la vente et la distribution du produit de la vente de billots flottants non marqués récupérés dans la zone de récupération de billots de Vancouver, la Loi sur la marine marchande et la Convention ne constituent pas des textes de loi valides portant sur la navigation et les bâtiments et navires et le législateur fédéral n'avait donc pas compétence pour les adopter, puisqu'elles empiètent sur le contenu essentiel irréductible de la compétence législative que les paragraphes 92(5), (10), (13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confèrent à la province. La partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation relèvent de la compétence de la province de la Colombie-Britannique.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Shipping Act*, R.S.C., 1985, c. S-9, ss. 422(1) (as am. by S.C. 1996, c. 31, s. 96), 449.1 (as enacted by S.C. 1993, c. 36, s. 1).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91(10), 92(5), (10), (13), (16).
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
- Forest Act*, R.S.B.C. 1996, c. 157, ss. 122, 123, 124, 125, 126, 130 (as am. by S.B.C. 1999, c. 34, s. 12; 2003, c. 56, s. 12).
- Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, c. 69.
- Forest Planning and Practices Regulation*, B.C. Reg. 14/2004.
- Forest Practices Code of British Columbia Act*, R.S.B.C. 1996, c. 159.
- Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 187.
- International Convention on Salvage, 1989*, being Schedule V of the *Canada Shipping Act*, R.S.C., 1985, c. S-9, as enacted by S.C. 1993, c. 36, Sch., Arts. 1 "property", "salvage operation", "vessel", 8, 12, 13.
- Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District*, B.C. Reg. 220/81, ss. 1(1) "identifiable log", 3, 4 (as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 2), 5 (as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 3; 109/93, s. 3), 6 (as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 4), 7 (as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 4), 8, 9

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Convention internationale de 1989 sur l'assistance*, qui constitue l'annexe V de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985), ch. S-9, édicté par L.C. 1993, ch. 36, ann., art. 1 « bien », « opération d'assistance », « navire », 8, 12, 13.
- Forest Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 157, art. 122, 123, 124, 125, 126, 130 (mod. par S.B.C. 1999, ch. 34, art. 12; 2003, ch. 56, art. 12).
- Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, ch. 69.
- Forest Planning and Practices Regulation*, B.C. Reg. 14/2004.
- Forest Practices Code of British Columbia Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 159.
- Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 187.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(10), 92(5), (10), (13), (16).
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 52.
- Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985), ch. S-9, art. 422(1) (mod. par L.C. 1996, ch. 31, art. 96), 449.1 (édicté par L.C. 1993, ch. 36, art. 1).
- Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), ch. N-22.
- Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage*

(as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 5; 109/93, s. 5), 10 (as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 6; 109/93, ss. 6, 7), 11 (as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 7), 12, 13 (as am. *idem*, s. 8), 14, 15 (as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 8), 16, 17 (as am. *idem*, s. 9), 18 (as am. *idem*), 19 (as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 11), 20 (as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 10), 21.

Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22.
Scaling Regulation, B.C. Reg. 446/94.

Timber Marking and Transportation Regulation, B.C. Reg. 253/97.

Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1996, c. 492, s. 10(1).

District, B.C. Reg. 220/81, art. 1(1) « *indentifiable log* », 3, 4 (mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 2), 5 (mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 3; 109/93, art. 3), 6 (mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 4), 7 (mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 4), 8, 9 (mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 5; 109/93, art. 5), 10 (mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 6; 109/93, art. 6, 7), 11 (mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 7), 12, 13 (mod., *idem*, art. 8), 14, 15 (mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 8), 16, 17 (mod., *idem*, art. 9), 18 (mod., *idem*), 19 (mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 11), 20 (mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 10), 21.

Scaling Regulation, B.C. Reg. 446/94.

Timber Marking and Transportation Regulation, B.C. Reg. 253/97.

Workers Compensation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 492, art. 10(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture), [2002] 2 S.C.R. 146; (2000), 210 D.L.R. (4th) 577; [2002] 6 W.W.R. 1; 165 B.C.A.C. 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; [2002] 2 C.N.L.R. 143; 286 N.R. 131; 2002 SCC 31; *Early Recovered Resources Inc. v. Gulf Log Salvage*, [2002] 4 F.C. 626; (2002), 216 F.T.R. 317; 2002 FCT 184; affd [2003] 3 F.C. 447; (2003), 300 N.R. 130; 2003 FCA 35; *Laboucane v. Brooks* (2003), 229 D.L.R. (4th) 747; [2003] 9 W.W.R. 710; 17 B.C.L.R. (4th) 21; 2003 BCSC 1247.

DISTINGUISHED:

Five Steel Barges (1890), 15 P.D. 142.

REFERRED TO:

Early Recovered Resources v. Gulf Log Salvage Co-operative Assn., 2003 FCT 549; [2003] F.C.J. No. 716 (QL); *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; (1990), 77 D.L.R. (4th) 25; [1991] 2 W.W.R. 195; 52 B.C.L.R. (2d) 187; 120 N.R. 109; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437; (1998), 40 O.R. (3d) 639; 166 D.L.R. (4th) 193; 232 N.R. 201; 115 O.A.C. 1; *R. v. Kupchanko* (2002), 209 D.L.R. (4th) 658; [2002] 2 W.W.R. 637; 164 B.C.A.C. 41; 97 B.C.L.R. (3d) 219; 42 C.E.L.R. (N.S.) 184; 2002 BCCA 63; *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 S.C.R. 585; (2003), 213 D.L.R. (4th) 449; [2003] 11 W.W.R. 1; 187 B.C.A.C. 1;

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), [2002] 2 R.C.S. 146; (2000), 210 D.L.R. (4th) 577; [2002] 6 W.W.R. 1; 165 B.C.A.C. 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; [2002] 2 C.N.L.R. 143; 286 N.R. 131; 2002 CSC 31; *Early Recovered Resources Inc. c. Gulf Log Salvage*, [2002] 4 C.F. 626; (2002), 216 F.T.R. 317; 2002 CFPI 184; conf. par [2003] 3 C.F. 447; (2003), 300 N.R. 130; 2003 CAF 35; *Laboucane v. Brooks* (2003), 229 D.L.R. (4th) 747; [2003] 9 W.W.R. 710; 17 B.C.L.R. (4th) 21; 2003 BCSC 1247.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Five Steel Barges (1890), 15 P.D. 142.

DÉCISIONS CITÉES :

Early Recovered Resources c. Gulf Log Salvage Co-operative Assn., 2003 CFPI 549; [2003] A.C.F. n° 716 (QL); *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; (1990), 77 D.L.R. (4th) 25; [1991] 2 W.W.R. 195; 52 B.C.L.R. (2d) 187; 120 N.R. 109; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437; (1998), 40 O.R. (3d) 639; 166 D.L.R. (4th) 193; 232 N.R. 201; 115 O.A.C. 1; *R. v. Kupchanko* (2002), 209 D.L.R. (4th) 658; [2002] 2 W.W.R. 637; 164 B.C.A.C. 41; 97 B.C.L.R. (3d) 219; 42 C.E.L.R. (N.S.) 184; 2002 BCCA 63; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585; (2003), 213 D.L.R. (4th) 449; [2003] 11 W.W.R. 1; 187

18 B.C.L.R. (4th) 207; 5 Admin. L.R. (4th) 161; 3 C.E.L.R. (3d) 161; [2003] 4 C.N.L.R. 25; 310 N.R. 122; 2003 SCC 55.

B.C.A.C. 1; 18 B.C.L.R. (4th) 207; 5 Admin. L.R. (4th) 161; 3 C.E.L.R. (3d) 161; [2003] 4 C.N.L.R. 25; 310 N.R. 122; 2003 CSC 55.

AUTHORS CITED

Kennedy and Rose, The Law of Salvage, 6th ed. London: Sweet & Maxwell, 2002.
Kerr, M. "The International Convention of Salvage 1989—How it Came to Be" (1990), 39 *I.C.L.Q.* 530.

ACTION for declaratory relief alleging that Part 9 of the *Forest Act* of British Columbia and the *Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District* are unconstitutional because they are *ultra vires* the British Columbia Legislature by virtue of the federal government's exclusive jurisdiction over navigation and shipping under subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, and that they are inoperative to the extent that they conflict with the *Canada Shipping Act* and the *International Convention on Salvage, 1989*. Action dismissed.

APPEARANCES:

Margot Venton and *A. Devon Page* for plaintiff.
Nancy Brown, Nerys Poole and *Elizabeth Rowbotham* for defendants Her Majesty in Right of the Province of British Columbia and the Minister of Forests.
David F. McEwen for defendants Coast Forest Products Association and Independent Timber Marketing Association.

SOLICITORS OF RECORD:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, for plaintiff.
Attorney General for British Columbia for defendants Her Majesty in Right of the Province of British Columbia and the Minister of Forests.
McEwen, Schmitt & Co., Vancouver, for defendants Coast Forest Products Association and Independent Timber Marketing Association.

DOCTRINE CITÉE

Kennedy and Rose, The Law of Salvage, 6th ed. London : Sweet & Maxwell, 2002.
Kerr, M. « The International Convention of Salvage 1989—How it Came to Be » (1990), 39 *I.C.L.Q.* 530.

ACTION visant à obtenir un jugement déclarant que la partie 9 de la *Forest Act* de la Colombie-Britannique et le *Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District* sont inconstitutionnels parce qu'ils excèdent la compétence de législature de la Colombie-Britannique en raison de la compétence fédérale exclusive conférée au gouvernement fédéral sur la navigation et les bâtiments ou navires par le paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et qu'ils sont inopérants dans la mesure où ils sont incompatibles avec la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance*. Action rejetée.

ONT COMPARU :

Margot Venton et *A. Devon Page* pour la demanderesse.
Nancy Brown, Nerys Poole et *Elizabeth Rowbotham* pour les défendeurs Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique et le ministre des Forêts.
David F. McEwen pour les défenderesses Coast Forest Products Association et Independent Timber Marketing Association.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, pour la demanderesse.
Le procureur général de la Colombie-Britannique pour les défendeurs Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique et le ministre des Forêts.
McEwen, Schmitt & Co., Vancouver, pour les défenderesses Coast Forest Products Association et Independent Timber Marketing Association.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

RUSSELL J.:

NATURE OF THE PROCEEDING

[1] This proceeding is about the constitutional competence to regulate the recovery of no mark visible (NMV) logs from the Fraser River in British Columbia. The source and ownership of the logs in this case cannot be determined.

[2] The plaintiff has conceived and presented the matter as a test case that calls upon the Court to consider and rule upon the constitutional validity, applicability or effect of Part 9 [ss. 122-126] of the *Forest Act*, R.S.B.C. 1996, c. 157 (*Forest Act*), and the associated *Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District*, B.C. Reg. 220/81 as amended (Log Salvage Regulation).

[3] In effect, the plaintiff says that Part 9 of the *Forest Act* is unconstitutional because it is *ultra vires* the British Columbia Legislature by virtue of the federal government's exclusive jurisdiction over navigation and shipping under subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.)] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], and by virtue of section 52 of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]].

[4] In the alternative, the plaintiff claims that if Part 9 of the *Forest Act* is not *ultra vires* the Province it is inoperative to the extent that it conflicts with the *Canada Shipping Act*, R.S.C., 1985, c. S-9 (Shipping Act), and the *International Convention on Salvage, 1989* [being Schedule V of the *Canada Shipping Act*, R.S.C., 1985, c. S-9, as enacted by S.C. 1993, c. 36, Sch.] (Convention) that has been incorporated into Canadian domestic law through section 449.1 [as

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

LE JUGE RUSSELL :

GENÈSE DE L'INSTANCE

[1] La présente instance concerne la compétence constitutionnelle touchant la réglementation de la récupération de billots non marqués dans le fleuve Fraser en Colombie-Britannique. La provenance et la propriété des billots ne peuvent être déterminées en l'espèce.

[2] La demanderesse a conçu et présenté la présente affaire comme une cause type qui appelle la Cour à examiner et à juger la constitutionnalité, l'applicabilité ou l'effet de la partie 9 [art. 122 à 126] de la *Forest Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 157 (*Forest Act*), et de son règlement d'application, le *Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District*, B.C. Reg. 220/81, modifié (Log Salvage Regulation).

[3] La demanderesse soutient essentiellement que la partie 9 de la *Forest Act* est inconstitutionnelle parce que la législature de la Colombie-Britannique n'avait pas compétence pour l'adopter en raison de la compétence exclusive sur la navigation et les bâtiments ou navires que le législateur fédéral tient du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.)] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] et de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.)] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]].

[4] À titre subsidiaire, la demanderesse affirme que si la partie 9 de la *Forest Act* n'excède pas la compétence de la province, elle est inopérante dans la mesure où elle est incompatible avec la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985), ch. S-9 (la Loi sur la marine marchande) et la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* [qui constitue l'annexe V de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985), ch. S-9, édicté par L.C. 1993, ch. 36, ann.] (la Convention) qui

enacted by S.C. 1993, c. 36, s. 1] of the Shipping Act and which came into force in Canada on July 14, 1996.

[5] Her Majesty in right of British Columbia and Jim Doyle, Minister of Forests (Province) say that Part 9 of the *Forest Act* is constitutionally valid because it deals with matters that come within the exclusive jurisdiction of the Legislature of British Columbia. The Province takes the position that Part 9 of the *Forest Act* is, in pith and substance, legislation that falls within the purview of the following sections of the *Constitution Act, 1867*:

- (a) Subsection 92(5) - The Management and Sale of the Public Lands belonging to the Province and of Timber and Wood thereon;
- (b) Subsection 92(10) - Local Works and Undertakings;
- (c) Subsection 92(13) - Property and Civil Rights in the Province; and
- (d) Subsection 92(16) - Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

[6] In the alternative, the Province says that, to the extent that the Shipping Act and the Convention purport to regulate the recovery, sale and distribution of the proceeds of sale of logs in British Columbia, they are not valid legislation in relation to navigation and shipping, and so must be *ultra vires* the Parliament of Canada.

[7] Coast Forest Products Association, formerly Coast Forest and Lumber Association (Coast), and Independent Timber Marketing Association (Timber Marketing) support the position of the Province. Coast is a provincial non-profit association whose members include all of the major, and many of the smaller, forest product and logging companies operating in coastal

a été incorporée en droit interne canadien par le biais de l'article 449.1 [édicte par L.C. 1993, ch. 36, art. 1] de la Loi sur la marine marchande et qui est entrée en vigueur au Canada le 14 juillet 1996.

[5] Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique et le ministre des Forêts Jim Doyle (la province) soutiennent que la partie 9 de la *Forest Act* est constitutionnelle parce qu'elle porte sur des questions qui relèvent de la compétence exclusive de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique. La province adopte le point de vue selon lequel la partie 9 de la *Forest Act* est essentiellement un texte législatif qui tombe sous le coup des dispositions suivantes de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

- a) Paragraphe 92(5) - L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent;
- b) Paragraphe 92(10) - Les travaux et entreprises d'une nature locale;
- c) Paragraphe 92(13) - La propriété et les droits civils dans la province;
- d) Paragraphe 92(16) - Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

[6] À titre subsidiaire, la province affirme que, dans la mesure où elles visent à réglementer la récupération et la vente de billots et la distribution du produit de la vente des billots récupérés en Colombie-Britannique, la Loi sur la marine marchande et la Convention ne constituent pas des mesures législatives valides portant sur la navigation et les bâtiments ou navires, de sorte que le législateur fédéral n'avait pas compétence pour les adopter.

[7] La Coast Forest Products Association, anciennement la Forest and Lumber Association (Coast), et l'Independent Timber Marketing Association (Timber Marketing) adhèrent à la thèse de la province. Coast est une association provinciale à but non lucratif qui compte parmi ses membres toutes les grandes—et bon nombre des petites—entreprises forestières qui exercent leurs

areas of British Columbia. Timber Marketing is also a provincial association whose membership is composed of some of the log brokers, and some of the smaller logging companies, operating in the coastal areas of British Columbia.

[8] Coast and Timber Marketing were added as parties to this dispute by order of Prothonotary Hargrave dated May 2, 2003 [2003 FCT 549].

[9] The appropriate notices of constitutional question have been served. Justice Canada has taken the position that the matter is “private and provincial” and the Attorney General of Canada has declined to intervene. Other federal officials and departments (Transport and Salvage and Wreck) also appear to regard the matters in this dispute as falling exclusively within provincial competence.

FACTUAL BACKGROUND

[10] In order to create a context and a factual base for the constitutional challenge, the plaintiff carried out a typical log salvage operation and produced detailed notes and photographs of what transpired.

[11] Between January 13 and 19, 1999, Ms. Shirley Weishuhn, a co-owner and employee of the plaintiff company, recovered 65 floating logs from the Fraser River in the Vancouver Log Salvage District.

[12] At all material times, Ms. Weishuhn was the holder of a valid log salvage permit that authorized her to salvage logs in the Vancouver Log Salvage District. The permit was issued pursuant to the Log Salvage Regulation enacted under the *Forest Act*.

[13] All of the 65 logs were recovered with the use of a marine vessel called the *Starter II*, which is licensed under number 13K73797.

[14] In recovering the logs, Ms. Weishuhn navigated the *Starter II* within a couple of metres of each log and,

activités le long des côtes de la Colombie-Britannique. Timber Marketing est également une association provinciale composée de courtiers en bois et de certaines des petites sociétés forestières qui exercent leurs activités dans les zones côtières de la Colombie-Britannique.

[8] Coast and Timber Marketing ont été constituées codéfenderesses dans le présent litige en vertu de l’ordonnance prononcée par le protonotaire Hargrave le 2 mai 2003 [2003 CFPI 549].

[9] Les avis de question constitutionnelle appropriés ont été dûment signifiés. Justice Canada a adopté le point de vue que l’affaire est « privée et provinciale » et le procureur général du Canada a refusé d’intervenir. D’autres fonctionnaires et ministères fédéraux (Transports et Sauvetage et Épaves) semblent aussi considérer que les questions en litige relèvent exclusivement de la compétence provinciale.

RAPPEL DES FAITS

[10] Afin de constituer un dossier contextuel et factuel en vue de contester la constitutionnalité des dispositions en question, la demanderesse a procédé à une opération type de récupération de billots pour laquelle elle a produit des notes détaillées et pris des photographies.

[11] Entre le 13 et le 19 janvier 1999, M^{me} Shirley Weishuhn, copropriétaire et employée de la compagnie demanderesse, a récupéré 65 billots flottants dans le fleuve Fraser dans la zone de récupération de billots de Vancouver.

[12] Au moment des faits, M^{me} Weishuhn était titulaire d’un permis de récupération de billots en cours de validité qui l’autorisait à récupérer des billots dans la zone de récupération de billots de Vancouver. Ce permis lui avait été délivré en vertu du Log Salvage Regulation pris en application de la *Forest Act*.

[13] Les 65 billots ont tous été récupérés à l’aide d’un bâtiment de mer appelé *Starter II*, qui est immatriculé sous le numéro 13K73797.

[14] Pour récupérer les billots, M^{me} Weishuhn a manœuvré le *Starter II* en l’approchant de quelques

while remaining in the boat, gained hold of each log by hand or with the aid of an axe or pike pole.

[15] After steadying the log in the water, she used an axe to hammer a uniquely numbered dogline into each log. A “dogline” is a specialized item used in the salvage of logs. The “dog” is a metal spike which is driven into the log. Each dog was attached to a line with a loop on the end with which each log was secured to the towpost of the *Starter II*. This allowed each log to be towed behind the boat.

[16] Using a log salvage identification hammer, Ms. Weishuhn applied a mark to the log and then attached the log to the *Starter II* for towing.

[17] As the logs were recovered Ms. Weishuhn secured them by their individually numbered doglines at various points along the Fraser River.

[18] On January 20, 1999, Ms. Weishuhn towed all 65 logs to the foreshore of her property at 10487 River Road, Delta, British Columbia, with the *Starter II*.

[19] From the 65 logs, 17 were selected which bore no visible timber marks. Some of the remaining 48 logs bore identifiable timber marks. The 17 logs with no visible timber marks are the logs in question in this action.

[20] All 17 NMV logs had cut ends indicating that they were not natural woody debris.

[21] On February 1, 1999, the plaintiff advised the Ministry of Forests that it was holding 17 NMV logs.

[22] On February 10, 1999, the Province responded with a letter.

mètres de chaque billot et, tout en demeurant à bord du bateau, en empoignant chaque billot manuellement ou à l'aide d'une hache ou d'une gaffe.

[15] Après avoir stabilisé le billot dans l'eau, elle se servait d'une hache pour enfoncer un clameau à crochet à numéro unique dans chaque billot. Un « clameau à crochet » est un dispositif spécialisé dont on se sert pour la récupération des billots. Le « clameau » est une pièce en métal recourbée que l'on enfonce dans le bois. Chaque clameau comporte à l'autre extrémité un anneau d'ancrage dans lequel on passe la chaîne rattachée au mât du *Starter II*. Les billots pouvaient ainsi être remorqués derrière le bateau.

[16] À l'aide d'un marteau d'identification pour la récupération de billots, M^{me} Weishuhn a ensuite appliqué ensuite une marque sur les billots et elle a attaché les billots au *Starter II* en vue de leur remorquage.

[17] Au fur et à mesure qu'elle les récupérait, M^{me} Weishuhn confirmait à divers lieux du fleuve Fraser l'identité des billots grâce aux clameaux à crochets à numéro individuel qu'elle y fixait.

[18] Le 20 janvier 1999, M^{me} Weishuhn a remorqué avec le *Starter II* les 65 billots jusqu'à sa propriété du 10487, River Road, à Delta, en Colombie-Britannique.

[19] Sur les 65 billots, 17 qui ne portaient aucune marque de bois visible ont été mis à part. Certains des 48 billots restants portaient des marques de bois identifiables. Les 17 billots sans marques de bois visibles sont les billots qui sont en litige dans la présente action.

[20] Les 17 billots non marqués comportaient tous des extrémités coupées, ce qui indiquait qu'il ne s'agissait pas de débris ligneux naturels.

[21] Le 1^{er} février 1999, la demanderesse a informé le ministère des Forêts qu'elle retenait les 17 billots non marqués.

[22] Le 10 février 1999, la province lui a répondu par lettre.

[23] On February 10 and 11, 1999, Ms. Weishuhn, with the *Starter II*, towed the 17 NMV logs to the Fraser River receiving station of Gulf Log Salvage Co-Operative Association (Gulf Log).

[24] Gulf Log accepted 14 of the 17 logs. Two of the logs were deadheads, and Ms. Weishuhn was directed by an employee of Gulf Log to deliver those 2 logs to West Coast Cellufibre which accepts deadheads. The third unaccepted log was alder. As alder logs are not accepted by Gulf Log at the receiving station, the small alder log was placed into a debris bag for disposal.

[25] The 14 accepted logs were scaled by a log scaler employed by Gulf Log. The 2 deadheads delivered to West Coast Cellufibre were scaled at that location.

[26] On August 16, 1999, the plaintiff demanded that the Minister of Forests compensate it for the 17 NMV logs pursuant to the terms of the Convention.

[27] On October 15, 1999, the Minister of Forests, through his agent, the director of Revenue Branch, Ministry of Forests, refused the plaintiff's claim on the grounds that the Log Salvage Regulation was applicable and that the Convention had no application in the circumstances of the case.

[28] Sixteen of the 17 NMV logs were dealt with by Gulf Log. The 14 logs delivered to the receiving station were sold by Gulf Log. As regards the 2 deadhead logs delivered to West Coast Cellufibre, the invoice for their sale was issued by Gulf Log.

[29] The Ministry of Forests invoiced Gulf Log for stumpage fees and Gulf Log paid stumpage fees on the 16 logs to the Ministry of Forests for British Columbia.

[30] The other 48 logs were towed to Gulf Log by Mr. Earl Weishuhn, on behalf of the plaintiff. Gulf Log paid compensation for those 48 logs under the provincial scheme, which compensation was accepted by the plaintiff.

[23] Les 10 et 11 février 1999, M^{me} Weishuhn a, avec l'aide du *Starter II*, remorqué les 17 billots non marqués au poste de réception du fleuve Fraser de la Gulf Log Salvage Co-Operative Association (Gulf Log).

[24] Gulf Log a accepté 14 des 17 billots. Deux de ces billots étaient des « canards » et M^{me} Weishuhn a reçu l'ordre d'un des employés de Gulf Log de livrer ces deux billots à West Coast Cellufibre, qui acceptait les canards. Le troisième billot refusé était de l'aulne. Comme les billots d'aulne ne sont pas acceptés par Gulf Log au poste de réception, le petit billot d'aulne a été mis dans un sac de débris pour qu'on en dispose ensuite.

[25] Les 14 billots qui ont été acceptés ont été mesurés par un mesureur de billes employé par Gulf Log. Les deux canards livrés à West Coast Cellufibre ont été cubés à cet endroit.

[26] Le 16 août 1999, la demanderesse a exigé que le ministre des Forêts l'indemnise pour les 17 billots non marqués conformément aux modalités de la Convention.

[27] Le 15 octobre 1999, le ministre des Forêts a, par l'intermédiaire de son représentant, le directeur du Revenu au ministère des Forêts, refusé la demande de la demanderesse au motif que le Log Salvage Regulation s'appliquait et qu'en égard aux circonstances de l'espèce, la Convention ne s'appliquait pas.

[28] Gulf Log s'est occupé de seize des 17 billots non marqués. Elle a vendu les 14 billots livrés au poste de réception. Pour ce qui est des deux canards livrés à West Coast Cellufibre, la facture relative à leur vente a été établie par Gulf Log.

[29] Le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique a facturé des droits de coupe sur les 16 billots à Gulf Log, qui les lui a payés au ministère des Forêts.

[30] Les 48 autres billots ont été transportés par remorquage jusqu'à Gulf Log par M. Earl Weishuhn pour le compte de la demanderesse. Gulf Log a payé pour ces 48 billots l'indemnité prévue par le régime provincial et la demanderesse a accepté ce paiement.

[31] The plaintiff has calculated the value of the 17 NMV logs as \$639.62, based upon the schedule of three-month average domestic log selling prices issued by the Province for stumpage purposes. That table is derived from the sale of green (non-salvaged) logs. The offer of compensation by Gulf Log to the plaintiff (which the plaintiff has refused) was based upon the calculation of the market value of salvaged logs. Gulf Log calculated the market value of the 16 NMV logs (other than the alder) as \$271.90.

[32] The plaintiff says that, in following the procedure described above, Ms. Weishuhn salvaged valuable property at risk of damage or loss. That property was lost in navigable waters in the course of its transportation and/or storage on the Fraser River. Ms. Weishuhn offered to return the property to the Province, whom the plaintiff believed had the best claim to ownership of the logs in question, and, in so doing, she provided a benefit in the form of the return of valuable property, the elimination of a navigational hazard, and the elimination of an environmental risk to important and already compromised marshes of the Fraser River estuary.

POSITION OF THE PARTIES

[33] The plaintiff says that the purpose of the log salvage operation that Ms. Weishuhn conducted was to resolve legal ambiguities surrounding a system for log recovery that have negatively affected Ms. Weishuhn's chosen profession and livelihood, the operation of her family business, and the close-knit community of marine log salvors on the Fraser River with whom she is actively engaged.

[34] In order to resolve such ambiguities and negative consequences of the present system for log recovery on the Fraser River, the plaintiff has formulated its prayer for relief in various ways during the course of these proceedings. At the conclusion of the trial the order sought was as follows:

[31] La demanderesse a fixé à 639,62 \$ la valeur des 17 billots non marqués en se fondant sur l'annexe de la liste interne de prix de vente moyen sur trois mois des billots que la province a établie pour le calcul des droits de coupe. Ce tableau concerne la vente de billots « verts » (non récupérés). L'offre d'indemnité que Gulf Log a faite à la demanderesse (et que la demanderesse a refusée) était basée sur le calcul de valeur marchande des billots récupérés. Gulf Log a établi à 271,90 \$ la valeur marchande des 16 billots non marqués (autre que le bois d'aulne).

[32] La demanderesse explique qu'en suivant la procédure qui vient d'être décrite, M^{me} Weishuhn a récupéré des biens valables qui risquaient d'être perdus ou endommagés. Ces biens avaient été perdus dans un cours d'eau navigable au cours de leur transport et/ou de leur entreposage sur le fleuve Fraser. M^{me} Weishuhn a offert de rendre ces biens à la province qui, selon ce que croyait la demanderesse, possédait le meilleur titre de propriété sur les billots en question et, ce faisant, M^{me} Weishuhn a fourni un avantage en restituant des biens valables, en supprimant un danger pour la navigation et en éliminant un risque environnemental pour d'importants marais déjà menacés de l'estuaire du fleuve Fraser.

THÈSE DES PARTIES

[33] Selon la demanderesse, l'opération de récupération des billots à laquelle M^{me} Weishuhn a procédé visait à dissiper les ambiguïtés juridiques entourant un système de récupération des billots qui avait eu des incidences négatives sur la profession et le gagne-pain que M^{me} Weishuhn a choisis, sur l'exploitation de son entreprise familiale et sur la communauté très unie de récupérateurs de billots du fleuve Fraser avec laquelle elle entretenait des liens étroits.

[34] Pour dissiper ces ambiguïtés et pour supprimer les conséquences négatives du système actuel de récupération de billots sur le fleuve Fraser, la demanderesse a formulé ses conclusions de diverses manières au cours de la présente instance. À la clôture du procès, voici l'ordonnance qu'elle a réclamée :

(a) A declaration that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are unconstitutional and *ultra vires* the Province in that they regulate a matter that is at the core of federal jurisdiction (namely, navigation and shipping);

(b) Alternatively, a declaration that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are inoperative and of no force and effect to the extent that they conflict with the Shipping Act and the Convention;

(c) A declaration that the Shipping Act and the Convention apply to marine log salvage; and

(d) A declaration that the plaintiff is entitled to receive compensation for the 17 NMV logs it salvaged in accordance with article 13, paragraph 1 of the Convention as incorporated by Part V of the Shipping Act, including, but not limited to, compensation pursuant to article 13, paragraph 1(b) of the Convention.

[35] The Province (supported by Coast and Timber Marketing) takes the position that Part 9 of the *Forest Act* and the associated Log Salvage Regulation are *intra vires* the provincial legislature as being in pith and substance matters in relation to timber resources, the rights of timber companies with respect to the harvesting of timber, the regulation of ownership and sale of Crown timber, the disposition of the proceeds of the sale of Crown timber, and the regulation of the recovery and salvage of timber that might otherwise be lost.

[36] While the plaintiff says that the log salvage activities in question fall squarely within the federal regulatory power over navigation and shipping in accordance with subsection 91(10) of the *Constitution Act, 1867*, the Province says that even if Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation do have any impact on navigation and shipping, it is only to a limited extent and is merely incidental and ancillary to a valid provincial regulatory scheme.

a) Un jugement déclarant que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation sont inconstitutionnels et qu'ils excèdent la compétence de la province étant donné qu'ils réglementent une matière qui relève de la compétence fédérale fondamentale (en l'occurrence, la navigation et les bâtiments ou navires);

b) À titre subsidiaire, un jugement déclarant que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation sont inopérants dans la mesure où ils sont incompatibles avec la Loi sur la marine marchande et la Convention;

c) Un jugement déclarant que la Loi sur la marine marchande et la Convention s'appliquent au sauvetage maritime de billots;

d) Un jugement déclarant que la demanderesse a le droit de recevoir une indemnité pour les 17 billots non marqués qu'elle a récupérés, conformément au paragraphe 1 de l'article 13 de la Convention, incorporée par la partie V de la Loi sur la marine marchande, y compris notamment l'indemnité prévue à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 13 de la Convention.

[35] La province affirme—avec l'appui de Coast et de Timber Marketing—que la partie 9 de la *Forest Act* et son règlement d'application, le Log Salvage Regulation, relèvent de la compétence de la législature provinciale car il s'agit essentiellement de questions se rapportant aux ressources forestières, aux droits des sociétés forestières en ce qui concerne la récolte de bois, à la réglementation de la propriété et de la vente du bois de la Couronne, à la disposition du produit de la vente de bois de la Couronne et à la réglementation de la récupération du bois qui pourrait autrement être perdu.

[36] Alors que la demanderesse affirme que les activités de récupération de billots en question tombent carrément sous le coup du pouvoir de réglementation du gouvernement fédéral sur la navigation et les bâtiments ou navires aux termes du paragraphe 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la province affirme que, même si la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation ont effectivement des incidences sur la navigation et les bâtiments ou navires, ces incidences sont limitées et ne constituent qu'un aspect accessoire et

[37] In fact, the Province (once again supported by the other defendants) has raised its own constitutional issue for determination in this case:

In the alternative, to the extent that the *Canada Shipping Act* and the *International Convention on Salvage, 1989* purport to regulate the recovery and sale of logs and distribution of the proceeds from the sale of recovered logs in British Columbia, whether these provisions are valid legislation in relation to navigation and shipping, and are *ultra vires* the Parliament of Canada.

[38] Because of the nature of this dispute, the Province has indicated it is not seeking costs.

[39] The appropriate notices of constitutional question have been served.

THE ATTACK ON THE PROVINCIAL SCHEME

[40] At the heart of this dispute lies a constitutional attack by the plaintiff on the Province's scheme for recovering and salvaging logs from the Vancouver Log Salvage District as that scheme is embodied in Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation.

[41] The *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are part of a comprehensive regime for managing forest resources in British Columbia. That regime also includes the *Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, c. 69, the *Forest Practices Code of British Columbia Act*, R.S.B.C. 1996, c. 159, the *Scaling Regulation*, B.C. Reg. 446/94, the *Timber Marking and Transportation Regulation*, B.C. Reg. 253/97, and the *Forest Planning and Practices Regulation*, B.C. Reg. 14/2004.

[42] The plaintiff impugns the constitutional validity of Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation in a somewhat oblique way. The plaintiff has seized upon the concept of "marine salvage" to assert that the Province has sought to regulate a matter that is

secondaire d'un régime de réglementation provincial valide.

[37] En fait, la province—là encore, avec l'appui des autres défendeurs—soumet sa propre question constitutionnelle qu'elle souhaite faire trancher dans le cadre du présent procès :

[TRADUCTION] À titre subsidiaire, dans la mesure où elles prétendent réglementer la récupération et la vente de billots et la distribution du produit de la vente de billots récupérés en Colombie-Britannique, la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* ne constituent pas des mesures législatives valides portant sur la navigation et les bâtiments ou navires et le législateur fédéral n'avait pas compétence pour les adopter.

[38] En raison de la nature du présent litige, la province a précisé qu'elle ne réclamait pas de dépens.

[39] Les avis de questions constitutionnelles appropriés ont été dûment signifiés.

CONTESTATION DU RÉGIME PROVINCIAL

[40] Le débat tourne essentiellement autour de la contestation, par la demanderesse, de la constitutionnalité du régime établi par la province à la partie 9 de la *Forest Act* et dans le Log Salvage Regulation relativement à la récupération de billots dans le district de récupération de billots de Vancouver.

[41] La *Forest Act* et le Log Salvage Regulation s'inscrivent dans le cadre d'un régime complet de gestion des ressources forestières en Colombie-Britannique. Ce régime comprend aussi la *Forest and Range Practices Act*, S.B.C. 2002, ch. 69, le *Forest Practices Code of British Columbia Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 159, le *Scaling Regulation*, B.C. Reg. 446/94, le *Timber Marking and Transportation Regulation*, B.C. Reg. 253/97, et le *Forest Planning and Practices Regulation*, B.C. Reg. 14/2004.

[42] La demanderesse conteste la constitutionnalité de la partie 9 de la *Forest Act* et du Log Salvage Regulation d'une façon quelque peu indirecte. Elle tire argument du concept de « sauvetage maritime » pour affirmer que la province a tenté de légiférer sur un sujet qui relève

at the core of Canadian maritime law and the federal jurisdiction over navigation and shipping.

[43] It is true that the plaintiff does refer to the conventional “pith and substance” approach to constitutional review set out by the Supreme Court of Canada in *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, but the plaintiff’s analysis of the pith and substance of the impugned provisions is little more than an assertion that they “do intrude into the area of navigation and shipping as they seek to regulate the return or recovery of property lost in the course of its transport by water.” As regards Part 9 of the *Forest Act*, the plaintiff simply says that “these provisions apply to solely *marine log salvage*” (emphasis is the plaintiff’s) and that “anything that happens in the marine context is *prima facie* federal jurisdiction.”

[44] The plaintiff then addresses the assertions made by the Province that the impugned provisions regulate property rights and traffic in salvaged logs.

[45] As regards the regulation of property rights, the plaintiff takes a somewhat literalist approach and argues that the impugned provisions “do not create a new basis for ownership of salvaged wood” and they “do not determine ownership in unmarked logs.”

[46] As regards the traffic in logs, the plaintiff argues that the impugned provisions do not provide regulation because they do not stipulate how the provincial licensee, Gulf Log, should sell the logs “other than to require those logs to be sold at the best price” and, although salvors are paid salvage fees, salvors “are not buying or selling the logs.”

[47] Having concluded that the impugned provisions do intrude upon the federal navigation and shipping

essentiellement du droit maritime canadien et, partant, de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires.

[43] Il est vrai que la demanderesse fait allusion au critère traditionnel du « caractère véritable » que la Cour suprême du Canada a énoncé dans l’arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146 en matière de contrôle de la constitutionnalité, mais dans son analyse du caractère véritable des dispositions contestées, la demanderesse se borne à affirmer que celles-ci [TRADUCTION] « empiètent effectivement sur la navigation et les bâtiments ou navires, étant donné qu’elles visent à réglementer la restitution ou la récupération de biens perdus au cours de leur transport par eau ». Pour ce qui est de la partie 9 de la *Forest Act*, la demanderesse se contente de dire que « ces dispositions s’appliquent uniquement au *sauvetage maritime de billots* » (mots soulignés par la demanderesse) et que « tout ce qui se produit dans un contexte maritime relève *prima facie* de la compétence fédérale ».

[44] La demanderesse aborde ensuite les assertions de la province suivant lesquelles les dispositions contestées réglementent les droits de propriété et le commerce de billots récupérés.

[45] Pour ce qui est de la réglementation des droits de propriété, la demanderesse adopte une approche plutôt littérale en faisant valoir que les dispositions contestées « ne créent pas un nouveau droit de propriété sur le bois récupéré » et qu’elles « ne précisent pas qui est propriétaire des billots non marqués ».

[46] En ce qui concerne le commerce de billots, la demanderesse soutient que les dispositions contestées ne réglementent pas la question parce qu’elles ne précisent pas comment le titulaire du permis provincial, Gulf Log, devrait vendre les billots [TRADUCTION] « sauf pour exiger que ces billots soient vendus au meilleur prix » et que, bien qu’ils reçoivent des droits de récupération, ceux qui font de la récupération « n’achètent ni ne vendent les billots ».

[47] Ayant conclu que les dispositions contestées empiètent sur le pouvoir du gouvernement fédéral sur la

power because they “seek to regulate the return or recovery of property lost in the course of its transport by water,” the plaintiff then, in accordance with *Kitkatla*, addresses the issue of whether or not they are, nevertheless, part of a valid provincial legislative scheme.

[48] The plaintiff’s position is that, while the *Forest Act* in general does not intrude on federal jurisdiction, a “constitutionally invalid provision will not be saved by being put into an otherwise valid statute.”

[49] The crux of the plaintiff’s argument as regards the scheme enacted by the *Forest Act* is that the provisions of Part 9 and the Log Salvage Regulation “are not sufficiently integrated with or essential to that scheme so as to make them valid legislation concerning property and civil rights to save them from such intrusion.”

[50] This is because the “provisions are *marine* salvage provisions alone that apply only to logs salvaged from water below the high tide line—they do not apply to recovery of timber generally.”

[51] Unlike the provisions in the *Forest Act* that deal with land salvage, the plaintiff argues that “Marine log salvage is not related to the harvest of trees. It is related to the recovery of timber lost in the course of their [*sic*] transport by water and associated storage.” Hence, the plaintiff says, “eliminating the Province’s ability to regulate marine log salvage in no way affects its ability to regulate the harvest of timber,” and the impugned provisions “are entirely severable from the rest of the legislative scheme set out in the *Forest Act*.”

[52] To bolster its conclusions on pith and substance, the plaintiff raises “the doctrine of inter jurisdictional immunity . . . to preclude the Province from regulating marine log salvage at all.” The plaintiff’s argument here is that the “general law of marine salvage falls within the

navigation et les bâtiments ou navires parce qu’elles « visent à régler la restitution ou la récupération de biens perdus au cours de leur transport par eau », la demanderesse aborde ensuite, conformément à l’arrêt *Kitkatla*, la question de savoir si ces dispositions font néanmoins partie d’un régime législatif provincial valide.

[48] La thèse de la demanderesse est que, bien que, de façon générale, la *Forest Act* n’empiète pas sur la compétence fédérale, [TRADUCTION] « on ne peut sauver une disposition inconstitutionnelle en l’insérant dans une loi par ailleurs valide ».

[49] La demanderesse soutient essentiellement, en ce qui concerne le régime édicté par la *Forest Act*, que les dispositions de la partie 9 et du Log Salvage Regulation [TRADUCTION] « ne sont pas suffisamment intégrées à ce régime ou essentiels à ce régime pour en faire des mesures législatives valides portant sur la propriété et les droits civils, les protégeant ainsi d’un tel empiètement ».

[50] Cette situation tient au fait que [TRADUCTION] « ces dispositions concernent le sauvetage *maritime* et ne visent donc que les billots récupérés sous la laisse des hautes eaux. Elles ne s’appliquent pas à la récupération du bois en général. »

[51] La demanderesse fait valoir que, contrairement aux dispositions de la *Forest Act* qui portent sur le « sauvetage terrestre », [TRADUCTION] « le sauvetage maritime de billots n’a rien à voir avec la récolte du bois. Il se rapporte à la récupération et à l’entreposage du bois perdu au cours du transport par eau ». La demanderesse explique donc que « le fait d’empêcher la province de régler le sauvetage maritime de billots ne porte nullement atteinte à sa capacité de régler la récolte de bois » et les dispositions contestées « peuvent être entièrement dissociées du reste du régime législatif contenu dans la *Forest Act*. »

[52] Pour renforcer ses conclusions sur le caractère véritable, la demanderesse invoque [TRADUCTION] « le principe de l’exclusivité des compétences [. . .] qui empêche totalement la province de régler le sauvetage maritime de billots ». La thèse de la demande-

core of federal jurisdiction over navigation and shipping. Further, the law of marine salvage is sufficiently well-developed that there is little room for effective provincial legislation affecting that field. As log salvage fits in the expanded definition of marine salvage it also [*sic*] at the core of Parliament's exclusive jurisdiction over shipping and navigation."

[53] The plaintiff invokes *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752 and *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273 for the proposition that "maritime jurisdiction is, for constitutional, historical and practical reasons, extremely broad." *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437 is also enlisted to show that "each head of federal power possesses an essential core which the provinces are not permitted to regulate indirectly through otherwise valid laws of general application" and that the essential core of maritime law should be assessed with reference to "the national and international law dimension of maritime law and the corresponding requirement for uniformity in maritime law principles."

[54] The plaintiff's conclusion is that "*Ordon* stands for the proposition that it is relatively rare that a provincial law of general application will apply to a matter otherwise governed by Canadian maritime law."

[55] With further regard to interjurisdictional immunity in the context of the federal maritime jurisdiction, the plaintiff cites the recent British Columbia Court of Appeal decision in *R. v. Kupchanko* (2002), 209 D.L.R. (4th) 658, and quotes the words of Esson J.A., at paragraph 35 that "there is now a very limited scope for the application of any provincial law in the maritime context."

esse est que « les règles de droit générales en matière de sauvetage maritime relèvent essentiellement de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires. Par ailleurs, les règles de droit régissant le sauvetage maritime sont à ce point développées pour que la province ne puisse plus faire valoir sa compétence dans ce domaine. Comme elle répond à la définition élargie du sauvetage maritime, la récupération de billots relève également de la compétence exclusive essentielle du Parlement sur les bâtiments ou navires et la navigation. »

[53] La demanderesse invoque les arrêts *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752 et *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273 à l'appui de son argument que [TRADUCTION] « la compétence maritime est, pour des raisons d'ordre constitutionnel, historique et pratique, extrêmement large ». Elle cite également l'arrêt *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437, pour démontrer que « chaque chef de compétence fédérale possède un contenu essentiel que les provinces ne sont pas autorisées à réglementer indirectement par le truchement de lois de portée générale valides » et que le contenu essentiel du droit maritime devrait être évalué en fonction des « dimensions nationales et internationales du droit maritime ainsi que de l'exigence corrélative d'uniformité dans les principes de droit maritime ».

[54] La demanderesse en conclut que [TRADUCTION] « le principe qui se dégage de l'arrêt *Ordon* est qu'il est relativement rare qu'une loi provinciale d'application générale vise une matière qui est par ailleurs régie par le droit maritime canadien ».

[55] Pour revenir à la question de l'exclusivité des compétences dans le contexte de la compétence fédérale en droit maritime, la demanderesse cite l'arrêt récent de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *R. v. Kupchanko* (2000), 209 D.L.R. (4th) 658. Elle reprend les propos suivants du juge Esson, J.C.A., au paragraphe 35 : [TRADUCTION] « le champ d'application de toute loi provinciale dans le contexte maritime s'est considérablement rétréci ».

[56] On the basis of these authorities, the plaintiff urges the following conclusions on the Court concerning the case at bar:

(a) The core of exclusive federal maritime jurisdiction is unusually broad;

(b) Marine salvage is a vital or essential aspect of the federal maritime jurisdiction;

(c) The existence of a ratified international marine salvage convention creating uniform salvage rules demonstrates that marine salvage, including marine log salvage (which falls within the broad definition of “property” under the Convention), is within the unassailable core of federal maritime jurisdiction;

(d) Subsection 422(1) [as am. by S.C. 1996, c. 31, s. 96] of the Shipping Act emphasizes the federal nature of salvage when it gives the federal Minister of Transport “the general superintendence of all matters relating to salvage” throughout Canada;

(e) Salvage is a legal cause of action known only to the admiralty courts;

(f) Marine log salvage, which necessarily occurs in navigable waters and involves navigating vessels to remove hazards to navigation cannot be characterized as anything but a maritime activity;

(g) The *Forest Act* and the Log Salvage Regulation intrude on vital aspects of the core federal maritime jurisdiction over marine salvage;

(h) Log booms are created for the express purpose of navigation and are vessels within the meaning of the Shipping Act and the Convention so that the logs in this case which, on a balance of probabilities, were the cargo of a vessel (i.e. a log boom), are salvage within the traditional definition of that term and are thus subject to the exclusive jurisdiction of Parliament.

[56] Sur le fondement de ces précédents, la demanderesse exhorte la Cour à tirer les conclusions suivantes en l’espèce :

a) Le contenu essentiel de la compétence maritime exclusive du fédéral est particulièrement vaste;

b) Le sauvetage maritime constitue un aspect vital ou essentiel de la compétence maritime fédérale;

c) L’existence d’une convention internationale dûment ratifiée sur l’assistance en mer qui contient des règles de sauvetage uniformes démontre que le sauvetage maritime, y compris le sauvetage maritime de billots (qui répond à la définition élargie du mot « bien » dans la Convention), fait partie du contenu essentiel irréductible de la compétence fédérale sur le droit maritime;

d) Le paragraphe 422(1) [mod. par L.C. 1996, ch. 31, art. 96] de la Loi sur la marine marchande souligne le caractère fédéral du sauvetage en prévoyant que le ministre fédéral des Transports « exerce la surintendance générale de tout ce qui se rapporte au sauvetage » sur toute l’étendue du Canada;

e) Le sauvetage ne donne ouverture à une action en justice que devant les tribunaux siégeant en amirauté;

f) Le sauvetage maritime de billots, qui a nécessairement lieu dans des eaux navigables et qui implique des manœuvres visant à supprimer les dangers pour la navigation, ne peut être qualifié que d’activité maritime;

g) La *Forest Act* et le Log Salvage Regulation empiètent sur des aspects vitaux du contenu essentiel de la compétence fédérale maritime sur le sauvetage maritime;

h) Les estacades sont créées expressément pour la navigation et elles constituent des bâtiments au sens de la Loi sur la marine marchande et de la Convention de sorte que, dans le cas qui nous occupe, les billots qui, selon la preuve prépondérante, constituaient la cargaison d’un bâtiment (en l’occurrence une estacade), répondent à la définition traditionnelle du « sauvetage » et relèvent donc de la compétence exclusive du Parlement.

[57] Looking at the plaintiff's argument on the *ultra vires* of Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation as a whole, it is clear that the interjurisdictional immunity doctrine is, in fact, the real basis of the plaintiff's case. The pith and substance analysis offered is fairly superficial and amounts to little more than a general assertion that the impugned provisions intrude on the federal navigation and shipping power because "they seek to regulate the return or recovery of property lost in the course of transport by water" and "are not sufficiently integrated with or essential to the [provincial scheme under the *Forest Act*] so as to make them valid legislation concerning property and civil rights to save them from such intrusion."

[58] The plaintiff's central argument against the impugned provisions is, when boiled down to its essence as follows: log salvage is marine salvage; marine salvage is a core element of the federal maritime jurisdiction over navigation and shipping; the federal maritime jurisdiction is very broad; and there is no room constitutionally for a provincial scheme that deals with log salvage in navigable waters.

[59] The plaintiff has been encouraged in this approach by the order of Mr. Justice Hugessen of February 15, 2002 which dismissed a motion by the Province for summary judgment in this case. In his reasons of February 20, 2002, that followed his dismissal order, Mr. Justice Hugessen made the following remarks concerning the merits of the case as it appeared to him at that time [*Early Recovered Resources Inc. v. Gulf Log Salvage*, [2002] 4 F.C. 626 (T.D.)], at paragraphs 7-9:

It is to be noted that the Province has not in any way impugned the federal legislation so that a finding of the latter's applicability necessarily excludes the application of the provincial legislation. I think that concession by the province is entirely proper for recent case law has been very clear that the federal power in the area of maritime law and navigation and shipping is very broad indeed and I make reference to the well-known cases which were extensively cited in argument

[57] Pour ce qui est de l'argument de la demanderesse sur l'inconstitutionnalité de la partie 9 de la *Forest Act* et du Log Salvage Regulation dans son ensemble, il est évident que la thèse de la demanderesse repose effectivement sur le principe de l'exclusivité des compétences. Son analyse du caractère véritable est plutôt superficielle et revient à une affirmation générale que les dispositions contestées empiètent sur le pouvoir fédéral en matière de navigation et de bâtiments et navires parce qu'elles [TRADUCTION] « visent à régler la restitution ou la récupération de biens perdus au cours de leur transport par eau » et qu'elles « ne sont pas suffisamment intégrées à ce régime ou essentielles à ce régime pour constituer des mesures législatives valides portant sur la propriété et les droits civils, et pour échapper à la qualification d'empiètement ».

[58] Le principal argument que fait valoir la demanderesse pour contester les dispositions en question se résume essentiellement à ce qui suit : la récupération de billots constitue du sauvetage maritime; le sauvetage maritime est un élément essentiel de la compétence maritime fédérale sur la navigation et les bâtiments ou navires; la compétence fédérale maritime est très large et il n'y a pas de place, sur le plan constitutionnel, pour un régime provincial qui porterait sur la récupération de billots dans les eaux navigables.

[59] La demanderesse est confortée dans sa thèse par l'ordonnance en date du 15 février 2002 par laquelle le juge Hugessen a rejeté la requête présentée par la province en vue d'obtenir un jugement sommaire dans la présente affaire. Dans les motifs du jugement du 20 février 2002 qui ont suivi l'ordonnance par laquelle il a débouté la province de sa requête, le juge Hugessen tient les propos suivants au sujet du bien-fondé de la cause tel qu'il la percevait alors [*Early Recovered Resources Inc. c. Gulf Log Salvage*, [2002] 4 C.F. 626 (1^{re} inst.)], aux paragraphes 7 à 9 :

Il faut souligner que la province n'a pas empiété de quelque façon que ce soit sur la législation fédérale de manière à ce que l'application de celle-ci écarte nécessairement l'application de la législation provinciale. J'estime que cette admission de la part de la province est entièrement justifiée puisque les arrêts récents ont indiqué très clairement que le pouvoir fédéral dans le domaine du droit maritime, de la navigation et des expéditions par eau était effectivement très

before me of *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437 and others.

It was urged upon me that the preparatory works to the 1989 Convention do not show that logs and log booms were within the contemplation of the drafters and reference is made to an article by Lord Justice Kerr in this regard: M. Kerr, “The International Convention on Salvage 1989—How it Came to Be” (1990) 39 *I.C.L.Q.* 530. In my view, the omission of specific mention of logs and booms is of very little consequence. The words used by the drafters could not have been any broader and the fact that they did contemplate specifically in their preliminary works such things as buoys and fishing gear makes it plain to me that they did not intend any restriction and did not express any restriction. I simply cannot accept that there was any implied intention to exclude such things as logs and booms. It may be that the reasons that they were not discussed is because this country and perhaps the United States are really the only principal maritime nations in which an important part of commercial shipping takes place in the form of logs and booms. That may also be an explanation for the early view of the English Admiralty Court where, of course, the commerce in floating timber was never of the kind of importance that it has played for many years on both coasts of this country.

I conclude accordingly, that the claim as asserted is apparently within the jurisdiction of this Court as relating to salvage. That does not, of course, mean that the claim is well founded or that it will succeed in due course. It does mean that it can go forward to trial and it also means that the provincial regulations whether they are viewed as invalid, inoperable or simply inapplicable do not play any role in the determination of the plaintiff's claim for damages. It also means, of course, that the motion must be dismissed. [Emphasis added.]

[60] So, Mr. Justice Hugessen took the position that the provincial scheme was not applicable to the facts of this case and that the matter should go forward as a salvage claim under federal jurisdiction.

large, et je fais référence aux arrêts bien connus qui m’ont été cités abondamment en plaidoirie, soit les arrêts *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437 et autres.

On a tenté de me convaincre que les travaux préparatoires à la Convention de 1989 ne démontreraient pas que les billots et les estacades étaient visés par les rédacteurs et on a fait référence à un article du lord juge Kerr à cet égard : M. Kerr, « The International Convention on Salvage 1989—How it Came to Be » (1990), 39 *I.C.L.Q.* 530. Je suis d’avis que l’omission de mention expresse des billots et des estacades a très peu de conséquences. Les termes utilisés par les rédacteurs n’auraient pas pu être plus larges, et le fait que, dans leurs travaux préliminaires, les rédacteurs aient envisagé expressément des objets comme des bouées et de l’équipement de pêche m’indique clairement qu’ils n’ont pas eu l’intention de prévoir des restrictions et qu’ils n’en ont exprimé aucune. Je ne peux tout simplement pas accepter qu’il y ait eu une intention implicite d’exclure les objets comme les billots et les estacades. Il se peut que la raison pour laquelle ceux-ci n’ont pas été mentionnés réside dans le fait que ce pays et, peut-être, les États-Unis sont en réalité les seules nations parmi les principales nations maritimes où une partie importante des expéditions commerciales par eau a lieu sous forme de billots et d’estacades. Cela peut aussi expliquer la conception adoptée au début par la Cour de l’amirauté de l’Angleterre, pays où, naturellement, le commerce de billots flottants n’a jamais eu l’importance qu’il a revêtu pendant de nombreuses années sur les deux côtes du Canada.

Je conclus donc que, dans son état actuel, la demande de rémunération de sauvetage relève apparemment de la compétence de la Cour en matière de sauvetage. Cela ne signifie évidemment pas que la demande est bien fondée ou qu’elle sera accueillie en temps opportun. Cela signifie plutôt qu’elle peut se rendre à procès et que, peu importe si on considère la réglementation provinciale comme invalide, inopérante ou simplement inapplicable, celle-ci ne joue aucun rôle dans la détermination de l’action en dommages-intérêts de la demanderesse. Bien entendu, cela signifie également que la requête doit être rejetée. [Non souligné dans l’original.]

[60] Le juge Hugessen a par conséquent adopté le point de vue que le régime provincial ne s’appliquait pas aux faits de la présente espèce et que l’affaire devait être instruite en tant que demande de rémunération de sauvetage relevant de la compétence fédérale.

[61] Notwithstanding the plaintiff's assertions and its reliance upon the order of Mr. Justice Hugessen, that order was appealed [[2003] 3 F.C. 447], and although the Federal Court of Appeal dismissed the appeal by the Province and concurred with Mr. Justice Hugessen that the matter should proceed to trial, the Federal Court of Appeal also went a considerable distance in providing guidance on how this matter should be dealt with at trial. Pelletier J.A., writing for the Court, made the following findings and observations, at paragraphs 1-8:

This is an appeal by Her Majesty the Queen in right of the Province of British Columbia (the Province) from the dismissal of her motion for summary judgment. The plaintiff (respondent in the appeal) has brought an action seeking a declaration of invalidity of Part IX [sections 122-126] of the *Forest Act*, R.S.B.C., 1996, c. 157, dealing with marine log salvage, and its associated regulation (*Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District*, B.C. Reg. 220/81), on the ground that they are legislation in relation to salvage, a matter within exclusive federal jurisdiction. The Province sought to put an early end to the litigation by moving for summary judgment, asserting the constitutional validity of its legislation. However, its motion was dismissed for reasons which, while stopping short of a declaration of invalidity, left no doubt as to the Motion Judge's conclusion that the provincial legislation was *ultra vires*. That decision is reported at [2002] 4 F.C. 626 (T.D.).

The activity in issue is the recovery of logs left behind in coastal waters and rivers as a result of logging operations. The Province has enacted a scheme which provides for licensing of those who engage in log recovery, the establishment of a body to receive and dispose of the logs, and the distribution of the proceeds of the sale of the recovered logs to those who recovered them, and to those who claim an interest in them. The legislation describes all of this in terms of log salvage but on my reading of it, the legislative purpose could have been accomplished just as easily had the word recovery been used instead of the word salvage. All of which is to say that I attach no significance to the use of the word "salvage" in the legislation.

The respondent believes that the amounts paid to those who recover logs under the provincial scheme are too low and, by way of a declaration of invalidity of the provincial legislation, seeks to bring itself within the more generous scheme contemplated by the *International Convention on Salvage, 1989* . . . to which Canada is a signatory and which

[61] En dépit des assertions de la demanderesse et du fait qu'elle s'est fondée sur l'ordonnance du juge Hugessen, cette ordonnance a été portée en appel [[2003] 3 C.F. 447] et, tout en rejetant l'appel interjeté par la province et en souscrivant à l'opinion du juge Hugessen suivant laquelle l'affaire devait être instruite, la Cour d'appel fédérale a proposé des balises fort utiles sur la façon dont cette question devait être traitée au procès. Sous la plume du juge Pelletier, J.C.A., la Cour a formulé les conclusions et observations suivantes, aux paragraphes 1 à 8 :

Il s'agit d'un appel interjeté par Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique (la province) à l'encontre du rejet de sa requête en jugement sommaire. La demanderesse (intimée dans l'appel) a intenté une action sollicitant un jugement déclarant invalide la partie IX [articles 122 à 126] de la *Forest Act*, R.S.B.C., 1996, ch. 157, portant sur la récupération maritime des billots, et son règlement d'application (*Log Salvage Regulation for the Vancouver Billot Salvage District*, B.C. Reg. 220/81), au motif qu'ils constituent une législation liée au sauvetage, soit une matière relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. La province a cherché à abrégier le litige en présentant une requête en jugement sommaire, faisant valoir la validité constitutionnelle de sa législation. Sa requête a toutefois été rejetée pour des motifs qui, bien que n'étant pas une déclaration d'invalidité comme telle, ne laissaient aucun doute sur la conclusion du juge des requêtes selon laquelle la législation provinciale était *ultra vires*. Cette décision est publiée à [2002] 4 C.F. 626 (1^{re} inst.).

L'activité en cause est la récupération de billots laissés dans les eaux côtières et les rivières à la suite d'opérations forestières. La province a adopté un régime qui prévoit la délivrance de permis à ceux qui se livrent à la récupération des billots, l'établissement d'un organisme qui reçoit et vend les billots ainsi que la distribution du produit de la vente des billots récupérés à ceux qui les ont récupérés et à ceux qui revendiquent un intérêt dans ces billots. La législation utilise comme terme « récupération de billots » (*log salvage*), mais selon moi, l'objectif de la législation aurait été atteint aussi aisément si le mot « *recovery* » avait été utilisé au lieu du mot « *salvage* ». Ceci étant dit, je n'attache aucune importance à l'utilisation du mot « *salvage* » dans la législation.

L'intimée croit que les sommes payées à ceux qui récupèrent les billots dans le cadre du régime provincial sont trop faibles et elle cherche, par un jugement déclarant invalide la législation provinciale, à s'assujettir au régime plus généreux envisagé par la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* [. . .], de laquelle le Canada est signataire et

has been incorporated into the *Canada Shipping Act*, R.S.C., 1985 c. S-9 (the Shipping Act). If it is successful, responsibility for an activity which the Province has regulated for some considerable time will pass to the Government of Canada which evinces little interest in assuming this burden as it has not appeared in these proceedings to assert the jurisdiction which the plaintiffs seek to bestow upon it.

Section 449.1 . . . of the Shipping Act declares the *International Convention on Salvage, 1989* (the Convention) to have the force of law in Canada. The Convention [at Article 1] defines “salvage operation” as “any act or activity undertaken to assist a vessel or any other property in danger in navigable waters or in any other waters whatsoever”. Property is defined as “any property not permanently and intentionally attached to the shoreline and includes freight at risk”. Salvage is not defined in the Shipping Act so that the definition in the Convention applies for purposes of this litigation.

The learned Motions Judge concluded that once it is found that the subject-matter of Part IX of the *Forest Act* and its associated regulation falls within the definition of salvage in the Convention, there is no room for the Province to assert jurisdiction in relation to that subject-matter. He concluded . . . , on the strength of the wording of the Convention and its incorporation into domestic law, that “Parliament has clearly legislated so as to extend the scope of marine salvage to include ‘property’ such as logs and booms of logs within the scope of the law of salvage”. He observed that when the drafters of the Convention made it applicable to “property of any kind”, they did not intend any restriction on the nature of the property.

Salvage is not itself an enumerated head of power under section 91 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) . . . so that the fact that the subject-matter of the legislation falls within the definition of salvage is not conclusive of constitutional competence. Salvage is matter of federal jurisdiction because it comes within one of the enumerated heads, namely shipping. The definition of salvage in the Convention cannot alter the division of powers under the Constitution. Consequently, the question is not whether the provincial log recovery scheme falls within the expanded definition of salvage but whether that scheme has a sufficient connection to shipping such that the expanded definition of salvage would apply to it. In other words, log recovery is not an aspect of shipping (and subject to federal jurisdiction) simply because it falls within the definition of salvage. If the provincial scheme falls within federal jurisdiction, it is because it is necessarily ancillary to shipping and is therefore

qui a été intégrée dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985) ch. S-9 (la Loi sur la marine marchande). Si elle a gain de cause, la responsabilité d’une activité que la province régleme depuis longtemps se retrouvera entre les mains du gouvernement du Canada, lequel manifeste peu d’intérêt à assumer cette charge, puisqu’il n’a pas comparu en la présente instance afin de faire valoir la compétence qui, selon ce que prétend la demanderesse, lui revient.

L’article 449.1 [. . .] de la Loi sur la marine marchande prescrit que la *Convention internationale de 1989 sur l’assistance* (la Convention) a force de loi au Canada. La Convention [à l’article premier] définit « opération d’assistance » comme « tout acte ou activité entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans des eaux navigables ou dans n’importe quelles autres eaux ». « Bien » est défini comme « tout bien qui n’est pas attaché de façon permanente et intentionnelle au littoral et comprend le fret en risque ». « Assistance » n’est pas définie dans la Loi sur la marine marchande de sorte que la définition de la Convention s’applique dans le cadre du présent litige.

Le juge des requêtes a conclu qu’une fois qu’il est décidé que l’objet de la partie IX de la *Forest Act* et de son règlement d’application est visé par la définition d’assistance au sens de la Convention, la province ne peut pas, d’aucune façon, faire valoir sa compétence à l’égard de cet objet. Il a conclu, sur la foi du libellé de la Convention et de son intégration dans le droit interne, que « le législateur a clairement légiféré de manière à ce que la notion de sauvetage maritime du droit du sauvetage vise les “biens” comme les billots et les estacades ». Il a fait remarquer que lorsque les rédacteurs de la Convention ont fait en sorte qu’elle s’applique aux [TRADUCTION] « biens de toutes sortes », ils n’avaient pas l’intention d’imposer des restrictions quant à la nature des biens.

Le sauvetage n’est pas en soi une compétence énumérée à l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3. (R.-U.) [. . .], de sorte que le fait que l’objet de la législation soit visé par la définition de sauvetage n’est pas concluant quant à la compétence constitutionnelle. Le sauvetage est un objet de compétence fédérale, parce qu’il entre dans l’une des rubriques énumérées, à savoir les bâtiments ou navires. La définition d’assistance dans la Convention ne peut pas modifier la répartition des compétences dans le cadre de la Constitution. Par conséquent, la question n’est pas de savoir si le régime provincial de récupération des billots est visé par la définition élargie de sauvetage, mais plutôt de savoir si ce régime est suffisamment lié aux bâtiments ou navires pour que la définition élargie de sauvetage s’y applique. En d’autres mots, la récupération de billots n’est pas un aspect des notions de bâtiments ou de navires (et soumise à la compétence du gouvernement fédéral)

properly characterized as salvage.

The question of the validity of the provincial legislation is to be decided by employing the pith and substance analysis as set out in *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, at paragraph 58:

1. Do the impugned provisions intrude into a federal head of power, and to what extent?
2. If the impugned provisions intrude into a federal head of power, are they nevertheless part of a valid provincial legislative scheme?
3. If the impugned provisions are part of a valid provincial legislative scheme, are they sufficiently integrated with the scheme?

The Province has set out its position with respect to the connection between log recovery and logging and forestry. However to dispose of this matter in the manner sought by the Province would require me to find that there is no sufficient connection between log recovery and shipping to justify federal jurisdiction. I do not have before me a record upon which I could make such a determination. Even though this is an application for summary judgment where the onus is on each party "to put their best foot forward" (see *Feoso Oil Ltd. v. Sarla (The)*, [1995] 3 F.C. 68 (C.A)), a court ought not to rule upon the constitutional validity of legislation except upon an adequate factual record. [Emphasis added.]

[62] In my view, the crucial words of Pelletier J.A. for the approach that the plaintiff has taken on this matter occur in paragraph 6 of his judgment where he says:

Consequently, the question is not whether the provincial log recovery scheme falls within the expanded definition of salvage but whether that scheme has a sufficient connection to shipping such that the expanded definition of salvage would apply to it. In other words, log recovery is not an aspect of shipping (and subject to federal jurisdiction) simply because it falls within the definition of salvage. If the provincial scheme falls within federal jurisdiction, it is because it is necessarily ancillary to shipping and is therefore properly characterized as salvage.

du seul fait qu'elle soit visée par la définition de sauvetage. Si le régime provincial relève de la compétence du gouvernement fédéral, c'est parce qu'il est nécessairement accessoire aux bâtiments ou aux navires et qu'il est donc à juste titre qualifié de sauvetage.

Pour trancher la question de la validité de la législation provinciale, il faut se servir de l'analyse du caractère véritable, qui a été établie dans l'arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, au paragraphe 58 :

1. Les dispositions contestées empiètent-elles sur une compétence fédérale et dans quelle mesure?
2. Si les dispositions contestées empiètent sur une compétence fédérale, font-elles néanmoins partie d'un régime législatif provincial valide?
3. Si les dispositions contestées font partie d'un régime provincial valide, y sont-elles suffisamment intégrées?

La province a établi sa position en relation avec le lien existant entre la récupération de billots et l'exploitation forestière et la foresterie. Pour décider dans le sens souhaité par la province, il faudrait toutefois que j'en arrive à la conclusion qu'il n'existe pas un lien suffisant entre la récupération de billots et les bâtiments ou navires pour justifier une compétence fédérale. Le dossier dont je dispose ne me permet pas de rendre une telle décision. Bien qu'il s'agisse d'une demande en jugement sommaire où chaque partie se doit de [TRADUCTION] « présenter [sa] cause sous son meilleur jour » (voir *Feoso Oil Ltd. c. Sarla (Le)*, [1995] 3 C.F. 68 (C.A)), une cour ne doit pas se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une législation à moins de disposer d'un dossier factuel adéquat. [Non souligné dans l'original.]

[62] À mon avis, c'est au paragraphe 6 de son jugement que l'on trouve les paroles cruciales du juge Pelletier, J.C.A. au sujet du raisonnement suivi par la demanderesse en l'espèce :

Par conséquent, la question n'est pas de savoir si le régime provincial de récupération des billots est visé par la définition élargie de sauvetage, mais plutôt de savoir si ce régime est suffisamment lié aux bâtiments ou navires pour que la définition élargie de sauvetage s'y applique. En d'autres mots, la récupération de billots n'est pas un aspect des notions de bâtiments ou de navires (et soumise à la compétence du gouvernement fédéral) du seul fait qu'elle soit visée par la définition de sauvetage. Si le régime provincial relève de la compétence du gouvernement fédéral, c'est parce qu'il est

[63] As I read the plaintiff's argument attacking the constitutional validity of Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation, the emphasis is very close to the approach that the Federal Court of Appeal said should not be taken on this issue, and is very much a reassertion of the approach of Mr. Justice Hugessen that the Federal Court of Appeal appears to reject in its judgment.

[64] In my view, the correct approach to reviewing the impugned provisions of the provincial scheme has to be the one directed by the Federal Court of Appeal in paragraph 7 of its reasons quoted above. And although the plaintiff certainly refers to this approach in its argument, in my opinion, it is somewhat superficial in its analysis on the pith and substance issue and seeks to make up for such shortcomings by trying to direct the Court's attention to the approach of Mr. Justice Hugessen through its introduction, elaboration and emphasis of the doctrine of inter-jurisdictional immunity.

[65] However, my understanding of the role of the doctrine of interjurisdictional immunity is that it does not come into play unless the impugned provisions in this case go to the core of a federal power. I am thinking here of the words of LeBel J. in *Kitkatla*, where the Supreme Court of Canada concluded that the impugned provisions of the *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 187 were, in pith and substance, law under property and civil rights and did not intrude into the federal jurisdiction over Indians [at paragraph 77]:

Given this conclusion, it will not be useful to discuss the doctrine of interjurisdictional immunity. It would apply only if the provincial legislation went to the core of the federal power. (See *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437, at para. 81; *Delgamuukw*, *supra*, at paras. 177-78, *per* Lamer C.J.)

[66] In the case at bar, it is the plaintiff's position that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation do go to the core of the federal power over navigation

nécessairement accessoire aux bâtiments ou aux navires et qu'il est donc à juste titre qualifié de sauvetage.

[63] Selon ce que je comprends de l'argument avancé par la demanderesse pour contester la constitutionnalité de la partie 9 de la *Forest Act* et du Log Salvage Regulation, ce raisonnement s'apparente beaucoup à celui qui, selon la Cour d'appel fédérale, ne doit pas être suivi sur cette question et il reprend pour l'essentiel le raisonnement du juge Hugessen que la Cour d'appel fédérale semble rejeter dans son arrêt.

[64] À mon avis, la méthode qu'il convient d'adopter pour examiner les dispositions contestées du régime provincial est celle que la Cour d'appel fédérale propose au paragraphe 7 de ses motifs précités. Et bien que la demanderesse fasse bel et bien allusion à cette méthode dans son argumentation, je suis d'avis que son analyse du caractère véritable est passablement superficielle et que la demanderesse tente de compenser ces lacunes en cherchant à appeler l'attention de la Cour sur la démarche suivie par le juge Hugessen en présentant et en développant le principe de l'exclusivité des compétences et en insistant sur ce dernier.

[65] Toutefois, suivant ma conception du rôle du principe de l'exclusivité des compétences, celui-ci ne joue que si les dispositions contestées touchent un aspect essentiel de la compétence du gouvernement fédéral. Je songe ici aux propos du juge LeBel dans l'arrêt *Kitkatla*, dans lequel la Cour suprême du Canada a conclu que les dispositions contestées de la *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 187 étaient essentiellement des dispositions portant sur la propriété et les droits civils qui n'empiétaient pas sur la compétence du gouvernement fédéral sur les Indiens [au paragraphe 77] :

Vu cette conclusion, il est inutile d'examiner le principe de l'exclusivité des compétences. Il ne s'appliquerait que si la législation provinciale touchait à l'essentiel du pouvoir fédéral. (Voir *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437, par. 81; *Delgamuukw*, précité, par. 177-178, le juge en chef Lamer.)

[66] En l'espèce, la thèse de la demanderesse est que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation touchent effectivement au contenu essentiel du pouvoir

and shipping, and so bring into play the doctrine of interjurisdictional immunity. The plaintiff's assertions in this regard, however, are based more upon an expanded view of the meaning of "salvage" and its relation to the federal maritime jurisdiction than upon a detailed pith and substance analysis of the impugned provisions of the provincial scheme.

[67] Before considering whether the doctrine of interjurisdictional immunity is brought into play by the facts of this case, the Court must first determine the pith and substance of the impugned provisions.

PITH AND SUBSTANCE

General Guidelines

[68] Although sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* allocate "matters" of exclusive legislative authority between the federal and provincial governments, legislative endeavour isn't always neatly classifiable in accordance with the discrete topics of the constitution. Even without intentional poaching, the practicalities of governing a federal state such as Canada make it impossible for either level of government to operate within the strict nomenclature of constitutional categorization. Hence, the Courts have been compelled over time to develop a set of principles against which the constitutional validity of particular statutes and regulations can be tested.

[69] For purposes of the present case, I believe that the principles for testing the constitutional validity of Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are well known, and there is no point in my pretending to invent yet another account of what those principles are. They have been reiterated in numerous cases, and I merely choose what I regard as being a particularly thorough and adept encapsulation of the relevant jurisprudence that I believe assists with the facts before me. Here is Mr. Justice Burnyeat of the Supreme Court of British Columbia in the recent case of *Laboucane v. Brooks* (2003), 229 D.L.R. (4th) 747, paragraphs 17-30

fédéral sur la navigation et les bâtiments ou navires, faisant ainsi intervenir le principe de l'exclusivité des compétences. Les assertions formulées par la demanderesse à cet égard reposent toutefois davantage sur une conception élargie du sens du mot « sauvetage » et de ses rapports avec la compétence du gouvernement fédéral sur le droit maritime que sur une analyse approfondie du caractère véritable des dispositions contestées du régime provincial.

[67] Avant de déterminer si les faits de la présente affaire font intervenir le principe de l'exclusivité des compétences, la Cour doit d'abord se prononcer sur le caractère véritable des dispositions contestées.

CARACTÈRE VÉRITABLE

Principes directeurs

[68] Bien que les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* répartissent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux les « matières » relevant de la compétence législative exclusive de l'un ou de l'autre, il n'est pas toujours possible de classer aussi nettement des dispositions législatives en fonction des divers sujets énumérés dans la Constitution. Même sans intrusion intentionnelle, il est impossible pour l'un ou l'autre ordre de gouvernement, compte tenu des difficultés pratiques de gouverner un État fédéral, de respecter rigoureusement les catégories énumérées dans la Constitution. Les tribunaux ont toutefois dû, avec le temps, élaborer une série de principes permettant de contrôler la constitutionnalité des lois ou des règlements.

[69] J'estime, aux fins de la présente affaire, que les principes régissant le contrôle de la constitutionnalité de la partie 9 de la *Forest Act* et du Log Salvage Regulation sont bien connus et je ne vois pas l'utilité de proposer une autre façon de les formuler. Ces principes ont été réitérés dans de nombreuses décisions; je m'en tiendrai à une décision qui offre selon moi un condensé exhaustif et pertinent de ces principes qui me sera utile pour trancher les faits portés à ma connaissance. Voici ce que dit le juge Burnyeat de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans le jugement récent *Laboucane v. Brooks* (2003), 229 D.L.R. (4th) 747, aux

in which he was called upon to review the constitutional validity of subsection 10(1) of the *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 492:

Regarding the constitutionality of s. 10(1) of the Act, there is a presumption that legislation is constitutional so that the onus rests on a party challenging the validity of a law to prove that it is unconstitutional: *Nova Scotia (Board of Censors) v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662 . . .; and *Reference re Firearms Act*, [2000] 1 S.C.R. 783 Accordingly, the onus is on Mr. Laboucane to establish that s. 10(1) of the Act is constitutionally inapplicable in these circumstances.

I am satisfied that, when the constitutional applicability of an enactment is challenged, the first step in the constitutional analysis is to determine the “pith and substance” of that enactment. After determining the essential character or dominant feature of the provision, the second step is to determine whether the pith and substance of the enactment relates to one of the heads of power granted to the enacting legislature: *Ward v. Canada (Attorney General)*, [2002] 1 S.C.R. 569 . . .; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146 . . .; and *R. v. Eurosport Auto Co.* (2003), 225 D.L.R. (4th) 277 (B.C.C.A.).

In *Ward*, the Court dealt with whether a charge under the federal Marine Mammal Regulations . . . which prohibited the sale, trade or barter of whitecoat and blueblack seals came within the power of the federal government to legislate in relation to fisheries or the criminal law or whether the prohibition fell under the provincial power to legislate on matters involving property and civil rights. The Court adopted the pith and substance analysis in reviewing the legislation. The Chief Justice on behalf of the Court stated:

[16] The pith and substance analysis asks two questions: first, what is the essential character of the law? Second, does that character relate to an enumerated head of power granted to the legislature in question by the *Constitution Act, 1867*?

The Chief Justice then set out the appropriate approach to be taken in applying the pith and substance test:

[17] The first task in the pith and substance analysis is to determine the pith and substance, or essential character of the law. What is the true meaning or dominant feature of

paragraphes 17 à 30, où ce juge était appelé à se prononcer sur la constitutionnalité du paragraphe 10(1) de la *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 492 :

[TRADUCTION]

En ce qui concerne la constitutionnalité du paragraphe 10(1) de la Loi, rappelons que les lois sont présumées constitutionnelles, de sorte que c’est à celui qui conteste la validité d’une loi qu’il incombe d’en démontrer l’inconstitutionnalité : *Nova Scotia (Board of Censors) c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662 [. . .] et *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, [2000] 1 R.C.S. 783 [. . .] C’est donc à M. Laboucane qu’il incombe d’établir que le paragraphe 10(1) de la Loi est constitutionnellement inapplicable eu égard aux circonstances de l’espèce.

Je suis convaincu que, lorsque la constitutionnalité d’un texte de loi est contestée, la première étape de l’analyse consiste à déterminer le « caractère véritable » de ce texte. Après avoir déterminé l’essence ou le caractère véritable de la loi en cause, la seconde étape consiste à déterminer si l’on peut en rattacher l’objet essentiel à l’un des chefs de compétence du législateur qui l’a édictée : *Ward c. Canada (Procureur général)*, [2002] 1 R.C.S. 569 [. . .]; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146 [. . .], et *R. c. Eurosport Auto Co.* (2003), 225 D.L.R. (4th) 277 (C.A.C.-B.).

Dans l’affaire *Ward*, la Cour était appelée à décider si des accusations portées en vertu du *Règlement sur les mammifères marins* [. . .], qui interdisait la vente, l’échange ou le troc de blanchons et de jeunes à dos bleu, relevaient du pouvoir du gouvernement fédéral de légiférer sur les pêches ou le droit criminel ou si cette interdiction relevait du pouvoir du gouvernement provincial de légiférer sur des questions se rapportant à la propriété et aux droits civils. La Cour a adopté l’analyse du caractère véritable dans son examen de la loi. Le juge en chef a dit ce qui suit, au nom de la Cour :

[16] L’analyse du caractère véritable comporte deux questions : premièrement, quel est le caractère essentiel de la loi? Deuxièmement, ce caractère se rapporte-t-il à l’un des chefs de compétence attribués au législateur en question par la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Le juge en chef explique ensuite la méthode à adopter pour appliquer le critère du caractère véritable :

[17] La première étape de l’analyse du caractère véritable consiste à déterminer le caractère véritable ou essentiel de la loi. Quelle est le sens véritable ou la caractéristique

the impugned legislation? This is resolved by looking at the purpose and the legal effect of the regulation or law The purpose refers to what the legislature wanted to accomplish. Purpose is relevant to determine whether, in this case, Parliament was regulating the fishery, or venturing into the provincial area of property and civil rights. The legal effect refers to how the law will affect rights and liabilities, and is also helpful in illuminating the core meaning of the law.

In *Kitkatla*, the Court dealt with the question of whether legislation under the provincial *Heritage Conservation Act* . . . fell within the provincial responsibility for property and civil rights or within the federal responsibility for Indians and lands reserved to Indians. It was argued that the *Heritage Conservation Act*, to the extent that it allowed for the alteration and destruction of native cultural objects, should be struck down. On behalf of the Court, LeBel, J. stated:

[52] The beginning of any division of powers analysis is a characterization of the impugned law to determine the head of power within which it falls. This process is commonly known as “pith and substance” analysis By thus categorizing the impugned provision, one is able to determine whether the enacting legislature possesses the authority under the constitution to do what it did.

[53] A pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect. First, to determine the purpose of the legislation, the Court may look at both intrinsic evidence, such as purpose clauses, or extrinsic evidence, such as Hansard or the minutes of parliamentary committees.

[54] Second, in looking at the effect of the legislation, the Court may consider both its legal effect and its practical effect. In other words, the Court looks to see, first, what effect flows directly from the provisions of the statute itself; then, second, what “side” effects flow from the application of the statute which are not direct effects of the provisions of the statute itself

LeBel, J. also stated that the proper approach is to look first at the impugned provisions rather than the pith and substance of the entire Act containing the impugned provisions. In this regard, LeBel, J. cited with approval the *dicta* of Dickson, J., as he then was, in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, at p. 270 . . . (quoted by Dickson C.J. in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1

dominante de la mesure législative attaquée? Pour répondre à cette question, il faut examiner l’objet et l’effet juridique du règlement ou de la loi en cause [. . .] L’objet désigne ce que le législateur a voulu accomplir. Il est pertinent pour déterminer si, en l’espèce, le Parlement réglementait les pêcheries ou s’il s’aventurait dans le domaine de compétence provinciale de la propriété et des droits civils. L’effet juridique désigne la façon dont la loi influe sur des droits et des obligations, et il est également utile pour comprendre le sens premier de la loi.

Dans l’affaire *Kitkatla*, la Cour était saisie de la question de savoir si certaines dispositions de la *Heritage Conservation Act* [. . .] de la province relevaient de la compétence de la province sur la propriété et les droits civils ou de celle du gouvernement fédéral sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. La bande indienne soutenait que la *Heritage Conservation Act* devait être invalidée, dans la mesure où elle permettait la modification et la destruction d’objets culturels autochtones. Sous la plume du juge LeBel, la Cour a déclaré :

[52] Toute analyse du partage des compétences commence par la caractérisation de la loi contestée afin de déterminer le chef de compétence dont elle relève. C’est ce qu’on appelle communément l’analyse « du caractère véritable » [. . .] En caractérisant la disposition contestée, on peut déterminer si le législateur était habilité par la Constitution à l’adopter.

[53] L’analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l’objet de la législation et (2) sur ses effets. Premièrement, pour déterminer l’objet de la législation, la Cour peut examiner tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires.

[54] Deuxièmement, dans son analyse de l’effet de la législation, la Cour peut examiner à la fois son effet juridique et son effet pratique. Autrement dit, elle examine tout d’abord les effets directs des dispositions de la loi elle-même, puis les effets « secondaires » de son application [. . .]

Le juge LeBel explique qu’il convient d’examiner tout d’abord les dispositions contestées plutôt que le caractère véritable de l’ensemble de la loi dans laquelle les dispositions contestées se trouvent. À cet égard, le juge LeBel cite et approuve les propos suivants tenus par le juge Dickson (devenu par la suite juge en chef) dans l’arrêt *Procureur général du Canada c. Canadian National Transportation Ltd.*, [1983] 2 R.C.S. 206, à la p. 270 [. . .] (cités par le juge en chef

S.C.R. 641, at p. 665, . . .):

The correct approach, where there is some doubt that the impugned provision has the same constitutional characterization as the Act in which it is found, is to start with the challenged section rather than with a demonstration of the validity of the statute as a whole. I do not think, however, this means that the section in question must be read in isolation. If the claim to constitutional validity is based on the contention that the impugned provision is part of a regulatory scheme it would seem necessary to read it in its context. If it can in fact be seen as part of such a scheme, attention will then shift to the constitutionality of the scheme as a whole.

It is critical to note that the Court in *Kitkatla* found that there was no intrusion on a federal head of power, that the impugned portions of the *Heritage Conservation Act* were, in pith and substance, law within the legislative competence of the Province under property and civil rights, and that LeBel, J. on behalf of the Court stated:

[77] Given this conclusion, it will not be useful to discuss the doctrine of inter-jurisdictional immunity. It would apply only if the provincial legislation went to the core of the federal power. (See *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437, at para. 81; *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010, *supra*, at paras. 177-78, *per* Lamer C.J.)

LeBel J. cited with approval the three-part test for determining the pith and substance of a provision as set out by Dickson J. in *General Motors of Canada, supra*, at pp. 666-7:

The first step should be to consider whether and to what extent the impugned provision can be characterized as intruding into provincial powers. If it cannot be characterized as intruding at all, i.e., if in its pith and substance the provision is federal law, and if the act to which it is attached is constitutionally valid (or if the provision is severable or if it is attached to a severable and constitutionally valid part of the act) then the investigation need go no further.

If, on the other hand, the legislation is not in pith and substance within the constitutional powers of the enacting legislature, then the court must ask if the impugned

Dickson dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la page 665, [. . .]):

La bonne méthode, lorsque l'on doute que la disposition contestée ait la même caractérisation constitutionnelle que la loi dont elle fait partie, est de prendre pour point de départ ladite disposition plutôt que de commencer par démontrer la validité de la loi dans son ensemble. Je ne crois pas toutefois que cela signifie qu'il faille interpréter isolément la disposition en cause. Si l'argument de validité constitutionnelle se fonde sur la prétention que la disposition contestée fait partie d'un système de réglementation, il semblerait alors nécessaire de l'interpréter dans son contexte. Si, en fait, elle peut être considérée comme faisant partie d'un tel système, il faudra alors examiner la constitutionnalité de ce système dans son ensemble.

Il importe de signaler que, dans l'arrêt *Kitkatla*, la Cour a estimé qu'il n'y avait pas eu empiètement sur un chef de compétence fédéral, que les dispositions contestées de la *Heritage Conservation Act* étaient, de par leur caractère véritable, des dispositions qui relevaient de la compétence législative de la province sur la propriété et les droits civils. Le juge LeBel a ajouté ce qui suit, pour le compte de la Cour :

[77] Vu cette conclusion, il est inutile d'examiner le principe de l'exclusivité des compétences. Il ne s'appliquerait que si la législation provinciale touchait à l'essentiel du pouvoir fédéral. (Voir *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437, par. 81; *Delgamuukw*, précité, par. 177-178, le juge en chef Lamer.)

Le juge LeBel cite et approuve le critère à trois volets énoncé par le juge Dickson dans l'arrêt *General Motors of Canada*, précité, aux p. 666 et 667 :

La première étape devrait consister à se demander si et dans quelle mesure il est possible de dire que la disposition contestée empiète sur les pouvoirs de la province. Si on ne peut affirmer que la disposition empiète sur ceux-ci, c'est-à-dire si, de par son caractère véritable, elle relève du droit fédéral, et que la loi à laquelle elle se rattache est constitutionnelle (ou si la disposition peut être séparée de la loi ou si elle se rattache à une partie de la loi qui peut être séparée et valide du point de vue constitutionnel), il n'est alors plus nécessaire de poursuivre l'analyse.

Si, par contre, la disposition contestée ne relève pas, de par son caractère véritable, des pouvoirs que la Constitution confère à la législature qui l'a adoptée, la

provision is nonetheless a part of a valid legislative scheme. If it is, at the third stage the impugned provision should be upheld if it is sufficiently integrated into the valid legislative scheme. . . .

Accordingly, two of the most recent pronouncements of the Supreme Court of Canada in this regard state the beginning of any division of powers analysis is the pith and substance analysis to determine the head of power within which the impugned law falls. That approach to analysis was also adopted in a recent judgment from our Court of Appeal.

In *Eurosport*, the Court dealt with the question of whether s. 42.1(2)(b) of the *Insurance (Motor Vehicle) Act*, R.S.B.C. 1996, c. 231 which allowed a person to be charged with making a false statement or representation to I.C.B.C. in order to obtain payment for goods or services was enacted in furtherance of a valid provincial purpose or whether it was, in its pith and substance, criminal law. Braidwood J.A. on behalf of the Court stated that:

The accepted approach to a division of powers analysis requires two steps:

1. An identification of the law's "matter" or "pith and substance"; and
2. An assignment of the "matter" of the law to a head of power under the *Constitution Act, 1867*

If the pith and substance of an enactment falls within a class of subjects assigned to the Legislature by s. 92 of the *Constitution Act, 1867*, the enactment will be valid notwithstanding that it may have incidental or ancillary effects in areas of federal jurisdiction: *General Motors of Canada v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; . . . *Reference re Firearms Act*, *supra*; *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161 . . . ; *Westbank First Nation v. B.C. Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, . . . and *Eurosport*, *supra*. In *Eurosport*, Braidwood J.A. stated on behalf of the Court:

[18] It is clear that where the "matter", "dominant characteristic" or "pith and substance" of an enactment, or part of an enactment, falls within a class of subjects allocated exclusively to the provincial legislatures by s. 92 of the Constitution, then any incidental effects the enactment may have on federal jurisdiction do not affect its validity.

[I]n a federal state it is inevitable that, in pursuing valid objectives, the legislation of each level of government will

cour doit se demander si elle fait néanmoins partie d'un régime législatif valide. Dans l'affirmative, il y a lieu, à la troisième étape, de confirmer la validité de la disposition contestée si cette disposition est suffisamment intégrée au régime législatif valide [. . .]

En conséquence, dans deux des arrêts les plus récents rendus sur la question, la Cour suprême affirme que toute analyse du partage des compétences commence par l'analyse du caractère véritable de la loi contestée afin de déterminer le chef de compétence dont elle relève. La Cour d'appel a également adopté cette méthode d'analyse dans un arrêt récent.

Dans l'affaire *Eurosport*, la Cour était appelée à examiner la question de savoir si l'alinéa 42.1(2)b) de la *Insurance (Motor Vehicle) Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 231, qui permettait d'accuser une personne de fausses déclarations à l'I.C.B.C. en vue d'obtenir le paiement de biens ou de services, avait été édicté en vue d'atteindre un objectif provincial valide ou s'il constituait, de par son caractère véritable, du droit criminel. Le juge Braidwood a déclaré ce qui suit, au nom de la Cour :

[TRADUCTION] La méthode d'analyse acceptée en matière de partage de pouvoirs comporte deux étapes :

1. L'identification de l'« objet » ou du « caractère véritable » de la loi;
2. Le rattachement de l'« objet » de la loi à un des chefs de compétence prévus par la *Loi constitutionnelle de 1867* [. . .]

Si l'objet essentiel de la loi entre dans une des catégories de sujets attribués à la Législature par l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la loi sera valide malgré le fait qu'elle peut avoir des effets accessoires ou secondaires dans des domaines de compétence fédérale : *General Motors of Canada c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 [. . .]; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, précité, *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161 [. . .]; *Première nation de Westbank c. B.C. Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134 [. . .], et *Eurosport*, précité. Dans l'arrêt *Eurosport*, la Cour a dit ce qui suit, sous la plume du juge Braidwood :

[18] [TRADUCTION] Il est évident que lorsque l'« objet » ou le caractère véritable d'un texte de loi ou d'une partie de celui-ci entre dans une catégorie de sujets attribués exclusivement aux législatures provinciales par l'article 92 de la Constitution, tout effet secondaire que cette loi peut avoir sur la compétence fédérale n'affecte en rien sa validité.

Dans un régime fédéral, il est certain que, dans la poursuite d'objectifs réguliers, la mesure législative de

impact occasionally on the sphere of power of the other level of government; overlap of legislation is to be expected and accommodated in a federal state. [*General Motors of Canada v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641 . . . , [p. 669 S.C.R.]

[19] It is possible for provincial legislation to impact on federal areas of exclusive jurisdiction if that impact is ancillary to an otherwise valid scheme:

The determination of which head of power a particular law falls under is not an exact science. In a federal system, each level of government can expect to have its jurisdiction affected by the other to a certain degree. As Dickson C.J. stated in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 669, “overlap of legislation is to be expected and accommodated in a federal state”. Laws mainly in relation to the jurisdiction of one level of government may overflow into, or have “incidental effects” upon, the jurisdiction of the other level of government. It is a matter of balance and of federalism: no one level of government is isolated from the other, nor can it usurp the functions of the other. . . .

In reviewing the incidental or ancillary effects that legislation may have in areas of federal jurisdiction, the Court in *Kitkatla* adopted and restated the three-part test originally enunciated by Dickson C.J.C. in *General Motors of Canada*, *supra*:

1. Do the impugned provisions intrude into a federal head of power if so, to what extent?
2. If the impugned provisions intrude into a federal head of power, are they nevertheless part of a valid provincial legislative scheme?
3. If the impugned provisions are part of a valid provincial legislative scheme, are they sufficiently integrated with the scheme?

The plaintiff submits that the appropriate analysis is to assume the constitutional validity of s. 10(1) and then to commence with tests for interjurisdictional immunity as set out in *Ordon Estate v. Grail*, [1998] 3 S.C.R. 437. . . . I am satisfied that this approach to analysis is contrary to numerous decisions of the Supreme Court of Canada as well as to the approach taken in *Eurosport*. I am satisfied that the analysis

chaque palier de gouvernement aura parfois des répercussions sur le domaine de compétence d'un autre palier du gouvernement; il faut s'attendre à ce qu'il y ait chevauchement de mesures législatives et il faut s'y adapter dans un État fédéral. [*General Motors of Canada c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 [. . .], [à la p. 669 R.C.S.].]

[19] Il se peut qu'une loi provinciale ait des incidences sur des domaines de compétence fédérale exclusive si les incidences en question constituent un aspect accessoire d'un régime par ailleurs valide :

La détermination du chef de compétence duquel relève une loi particulière n'est pas une science exacte. Dans un système fédéral, chaque ordre de gouvernement peut s'attendre à ce que sa compétence soit touchée dans une certaine mesure par l'autre. Comme le juge en chef Dickson le dit dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la p. 669, « il faut s'attendre à ce qu'il y ait chevauchement de mesures législatives et il faut s'y adapter dans un État fédéral ». Les lois se rapportant principalement à la compétence d'un ordre de gouvernement peuvent déborder, ou avoir des « effets secondaires », sur les champs de compétence de l'autre ordre de gouvernement. C'est une question d'équilibre et de fédéralisme : aucun ordre de gouvernement n'est isolé de l'autre, ni ne peut usurper ses fonctions [. . .]

Pour déterminer les effets secondaires ou accessoires qu'une loi peut avoir sur des domaines de compétence fédérale, la Cour a, dans l'arrêt *Kitkatla*, adopté et reformulé le critère à trois volets qui avait été énoncé pour la première fois par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *General Motors of Canada*, précité :

1. Les dispositions contestées empiètent-elles sur une compétence fédérale et dans quelle mesure?
2. Si les dispositions contestées empiètent sur une compétence fédérale, font-elles néanmoins partie d'un régime législatif provincial valide?
3. Si les dispositions contestées font partie d'un régime législatif provincial valide, y sont-elles suffisamment intégrées?

La demanderesse fait valoir que l'analyse appropriée consiste à présumer la constitutionnalité du paragraphe 10(1) et d'appliquer ensuite le critère de l'exclusivité des compétences énoncé dans l'arrêt *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437 [. . .] Je suis convaincu que cette méthode d'analyse va à l'encontre de bon nombre des arrêts de la Cour suprême du Canada et de la méthode retenue dans l'arrêt

as set out in *Ward*, *Kitkatla*, and *Eurosport* is the appropriate approach. If the pith and substance of a provision does not intrude into a power of the other government, it is not necessary to consider the doctrine of interjurisdictional immunity.

Regarding *Ordon Estate*, it is important to note that the decisions in *Ward*, *supra*, and *Kitkatla*, *supra*, were decided after the decision of the Court in *Ordon Estate* and that LeBel J. in *Kitkatla* makes it clear that the analysis of the pith and substance of a provision must be considered first. As well, it should be noted that: (a) the parties in *Ordon Estate* conceded that the subject matter at issue in the appeals was “maritime negligence law” falling within the exclusive federal jurisdiction (at p. 505); and (b) the question which was framed by the Court was: “whether and how the provisions of a provincial statute may function to determine legal issues which arise incidentally as part of a negligence claim otherwise entirely governed by federal maritime law” (at p. 452).

Accordingly, the first question which must be answered is what is the pith and substance of s. 10(1) of the Act. If the pith and substance of that section does not intrude into shipping and navigation power of the federal government, it will not be necessary to consider the doctrine of interjurisdictional immunity. If there is no intrusion, then the provincial legislation is constitutionally valid. If there is some intrusion into the federal head of power over shipping and navigation, the next question is whether the impugned provision is nevertheless part of a valid provincial legislative scheme with the impugned provision sufficiently integrated within the scheme.

[70] With this jurisprudence in mind, I now turn to the particular facts of this case.

The Impugned Provisions

[71] Part 9 of the *Forest Act* is composed of five sections that deal with the following matters:

(a) Section 122 authorizes the Minister to establish an area as a log salvage district in British Columbia;

(b) Section 123 provides for the granting of a receiving station licence to a holder who will accept delivery of salvaged logs within a log salvage district. The holder of

Eurosport. Je suis convaincu que l’analyse proposée dans les arrêts *Ward*, *Kitkatla* et *Eurosport* est celle qui convient. Si l’objet essentiel d’une disposition n’empiète pas sur les pouvoirs d’un autre ordre de gouvernement, il n’est pas nécessaire de tenir compte du principe de l’exclusivité des compétences.

En ce qui concerne l’arrêt *Succession Ordon*, il importe de signaler que les arrêts *Ward* et *Kitkatla*, précités, ont été rendus après l’arrêt *Succession Ordon* et que, dans l’arrêt *Kitkatla*, le juge LeBel précise bien qu’il faut d’abord analyser le caractère véritable de la loi. Il convient par ailleurs de rappeler que : a) dans l’affaire *Succession Ordon*, les parties avaient reconnu que les pourvois portaient sur les « règles de droit maritime relatives à la négligence », une matière relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral (à la p. 505); et b) la question formulée par la Cour était celle de savoir « si les dispositions d’une loi provinciale peuvent être appliquées pour trancher les questions juridiques se greffant accessoirement à une action pour négligence relevant par ailleurs intégralement du droit maritime fédéral, et de quelle façon » (à la p. 452).

En conséquence, la première question à laquelle il faut répondre est celle de l’objet essentiel ou caractère véritable du paragraphe 10(1) de la Loi. Si son objet essentiel n’empiète pas sur le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de bâtiments et navires et de navigation, il ne sera pas nécessaire d’examiner le principe de l’exclusivité des compétences. S’il n’y a pas empiètement, la loi provinciale est constitutionnelle. S’il y a un certain empiètement sur les bâtiments ou navires et la navigation, la question suivante à se poser est celle de savoir si les dispositions contestées font quand même partie d’un régime législatif provincial valide et si les dispositions contestées sont suffisamment intégrées à ce régime.

[70] Gardant cette jurisprudence présente à l’esprit, je passe maintenant aux faits particuliers de la présente affaire.

Les dispositions contestées

[71] La partie 9 de la *Forest Act* est composée de cinq articles qui portent sur les questions suivantes :

a) L’article 122 autorise le ministre à désigner une région de la Colombie-Britannique comme zone de récupération de billots;

b) L’article 123 prévoit la délivrance d’un permis de poste de réception à une personne qui accepte la livraison de billots récupérés dans une zone de

a receiving station licence must:

- (i) maintain facilities in the log salvage district for receiving, storing and sorting salvaged logs;
- (ii) dispose of salvaged logs in a prescribed manner;
- (iii) pay the Province the prescribed licence fees;
- (iv) account for, hold, disburse and use revenues received from the sale of salvaged logs in the prescribed manner; and
- (v) subject to the regulations, pay to holders of log salvage permits compensation in the prescribed amount for logs delivered to the receiving station or to a place specified by the holder;

(c) Section 124 provides for the granting of log salvage permits to qualified log salvors;

(d) Section 125 provides that the disposal and delivery of logs from a log salvage district must be in accordance with the regulations;

(e) Section 126 provides for the limited closing of areas to log salvaging if notification is received that logs have been lost in an area of coastal waters. While an area is closed, only the log owner or the owner's agent can salvage the logs in the closed area.

[72] Part 9 is clearly a framework for dealing with that part of the Province's forestry resource that has become drift timber, and so needs to be salvaged or recovered so that its value can be realized. Part 9 is part of the *Forest Act*, a statute that deals generally with multiple aspects of the management and harvesting of timber in British Columbia. Part 9 is necessary to the general scheme because the distinct geography of British

récupération de billots. Le titulaire d'un permis de poste de réception doit :

- i) aménager dans la zone de récupération de billots des installations de réception, d'entreposage et de tri des billots récupérés;
- ii) disposer des billots récupérés de la manière prescrite;
- iii) verser à la province les droits de permis prescrits;
- iv) comptabiliser, détenir, déboursier et affecter les recettes tirées de la vente de billots récupérés de la manière prescrite;
- v) sous réserve du règlement, verser aux titulaires de permis de récupération de billots une indemnité selon le montant prescrit pour les billots livrés au poste de réception ou au lieu précisé par le titulaire de permis;

c) L'article 124 prévoit la délivrance de permis de récupération de billots aux récupérateurs de billots possédant les aptitudes requises;

d) L'article 125 prévoit que la disposition et la livraison des billots provenant d'une zone de récupération de billots doivent se faire conformément au règlement;

e) L'article 126 prévoit une interdiction restreinte de procéder à de la récupération de billots dans certaines zones en cas de réception d'un avis portant que des billots ont été perdus dans une zone côtière. Pendant la période d'interdiction, seul le propriétaire des billots ou son mandataire peuvent récupérer les billots dans la région visée par l'interdiction.

[72] La partie 9 est manifestement un cadre régissant cette partie de la ressource forestière de la province qui est devenue du bois flottant et qu'il faut récupérer pour pouvoir en réaliser la valeur. La partie 9 se trouve dans la *Forest Act*, une loi qui porte de façon générale sur de multiples aspects de la gestion et de la récolte du bois en Colombie-Britannique. La partie 9 constitue un aspect essentiel de l'économie générale de la loi parce qu'en

Columbia makes it inevitable that, between harvesting and sale, some logs will get lost and become drift timber. If the Province's economic stake in those logs is to be realized, there has to be some way to manage, recover and sell cut logs that are adrift in the Fraser River.

[73] In my view, Part 9 of the *Forest Act* has nothing to do with navigation or shipping. During the course of the trial, the plaintiff suggested various ways to try and connect it with navigation and shipping, but any such connection is tenuous and does not, in my opinion, taint the clear purpose and effect of Part 9, or Part 9 read in the context of the *Forest Act* as a whole.

[74] It can be said, for instance, that navigation and shipping are connected to water, and Part 9 deals with the retrieval and sale of logs that have become adrift in water. But the fact that cut logs have somehow found their way into water does not mean that they have ceased to be part of the forestry resource, or that the Province should lose the right to continue managing that resource in the manner contemplated by Part 9. Just because the logs are recovered from navigable waters does not mean that the impugned provisions must be related to navigation and shipping.

[75] The plaintiff also made much of the fact that logs adrift in navigable waters pose a hazard to shipping. There is no doubt that drifting logs and deadheads can be a hazard to shipping and that the removal of those logs from the water removes that hazard. But the purpose and effect of Part 9 of the *Forest Act* is not to deal with hazards to shipping. Part 9 deals with the retrieval or recovery of logs from the water so that their economic value can be realized. The evidence was clear at trial that neither the plaintiff nor other salvors were in the business of recovering logs to prevent hazards to shipping. Their interest is economic. The fact that retrieving a log from the water and delivering it to a receiving station may also have the incidental effect of removing a hazard to shipping does not mean that the pith and substance of Part 9 of the *Forest Act* is related

raison des particularités de la topographie de la Colombie-Britannique, il est inévitable qu'entre la récolte et la vente, certains billots soient perdus et que d'autres deviennent du bois flottant. Si l'on veut tenir compte des intérêts économiques de la province à l'égard de ces billots, il faut trouver une façon de gérer, de récupérer et de vendre les billots qui sont à la dérive dans le fleuve Fraser.

[73] À mon avis, la partie 9 de la *Forest Act* n'a rien à voir avec la navigation ou les bâtiments ou navires. Au cours du procès, la demanderesse a suggéré diverses façons de la rattacher à la navigation et aux bâtiments et navires, mais ce lien est très ténu et il ne modifie pas, selon moi, l'objet et l'effet évidents de la partie 9 ou de la partie 9 lorsqu'on l'interprète en fonction du contexte de la *Forest Act* dans son ensemble.

[74] On peut dire, par exemple, que la navigation et les bâtiments ou navires se rattachent à l'eau et que la partie 9 porte sur la récupération et la vente de billots qui sont à la dérive dans l'eau. Mais le fait que des billots se retrouvent dans l'eau ne signifie pas pour autant qu'ils cessent de faire partie des ressources forestières ou que la province devrait perdre le droit de continuer à gérer ces ressources de la manière prévue à la partie 9. Le simple fait que des billots soient récupérés dans des eaux navigables ne signifie pas que les dispositions contestées doivent être rattachées à la navigation et aux bâtiments et navires.

[75] La demanderesse table aussi beaucoup sur le fait que les billots qui sont à la dérive dans les eaux navigables constituent un danger pour la navigation. Il n'y a aucun doute que les billots et les canards à la dérive constituent un danger pour la navigation et que le fait de les retirer de l'eau supprime ce danger. Mais la partie 9 de la *Forest Act* n'a pas pour objet ou pour effet de parer aux dangers pour la navigation. La partie 9 porte sur la récupération des billots qui se trouvent dans l'eau en vue de réaliser leur valeur économique. Il ressort à l'évidence de la preuve présentée au procès que ni la demanderesse ni d'autres récupérateurs n'exploitaient d'entreprise de récupération de billots pour empêcher des dangers pour la navigation. Leur intérêt est économique. Le fait que récupérer un billot qui se trouve dans l'eau et de le livrer à un poste de

to navigation or shipping. The impugned provisions have not interfered with the federal interest in navigation and shipping and the federal ability to deal with drift logs under the *Navigable Waters Protection Act*, R.S.C., 1985, c. N-22. The evidence was clear at the trial that there is in place a federal framework for dealing with safety of shipping and navigation issues which is carried out through the National Harbours Board (now Canada Ports Corporation) and other federal departments. Under the relevant federal provisions, logs that are a danger to navigation and shipping are removed. Those provisions do not deal with the property rights or the economic interests in logs or the forestry resource management aspects of drifting logs. The federal and provincial systems work side by side and the Court heard no evidence of any practical problems in this arrangement other than the economic concerns of the salvors and the debatable environmental impact.

[76] The plaintiff's central argument, however, is that Part 9 of the *Forest Act* deals with the salvage of logs from navigable waters, log salvage is marine salvage, and marine salvage is a matter for federal jurisdiction under navigation and shipping. But this is the argument that the Federal Court of Appeal, in dealing with the summary judgment issue warned against [at paragraph 6]: "the fact that the subject-matter of the legislation falls within the definition of salvage is not conclusive of constitutional competence." As the Federal Court of Appeal pointed out, the question is whether the impugned provisions have "a sufficient connection to shipping" and "log recovery is not an aspect of shipping (and subject to federal jurisdiction) simply because it falls within the definition of salvage." In other words, the expanded definition of "salvage" contained in the Convention should not be used as a tail to wag the constitutional dog.

réception peut également avoir accessoirement pour effet de supprimer un danger pour la navigation ne signifie pas que l'objet essentiel de la partie 9 de la *Forest Act* concerne la navigation ou les bâtiments ou navires. Les dispositions contestées ne portent pas atteinte à l'intérêt du gouvernement fédéral sur la navigation et les bâtiments ou navires ou à la capacité du gouvernement fédéral de s'occuper des billots flottants en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), ch. N-22. Il ressort de la preuve administrée au procès qu'il existe un cadre fédéral qui vise les questions de sécurité dans la navigation et qui relève du Conseil des ports nationaux [maintenant Société canadienne des ports] et d'autres ministères fédéraux. En vertu des dispositions fédérales applicables, les billots qui constituent un danger pour la navigation et les bâtiments ou navires sont enlevés. Ces dispositions ne portent pas sur les droits de propriété ou sur les intérêts économiques afférents aux billots ou sur les aspects touchant à la gestion des ressources forestières des billots flottants. Le régime fédéral et le système provincial sont appliqués parallèlement et, suivant la preuve, cette situation n'a suscité aucun problème pratique, hormis les préoccupations économiques des récupérateurs et les répercussions discutables sur l'environnement.

[76] L'argument principal de la demanderesse est toutefois que la partie 9 de la *Forest Act* vise la récupération de billots dans les eaux navigables, que la récupération de billots constitue du sauvetage maritime et que le sauvetage maritime est un sujet qui relève de la compétence fédérale en tant que matière intéressant la navigation et les bâtiments ou navires. Mais c'est l'argument au sujet duquel la Cour d'appel fédérale a formulé l'avertissement suivant lorsqu'elle s'est penchée sur la question du jugement sommaire [au paragraphe 6] : « le fait que l'objet de la législation soit visé par la définition de sauvetage n'est pas concluant quant à la compétence constitutionnelle ». Ainsi que la Cour d'appel fédérale l'a souligné, la question est de savoir si les dispositions contestées « sont suffisamment liées aux bâtiments ou navires ». Or, « la récupération de billots n'est pas un aspect des notions de bâtiments ou de navires (et soumise à la compétence du gouvernement fédéral) du seul fait qu'elle soit visée par la définition de sauvetage. En d'autres termes, la définition élargie du

[77] There is a technical aspect to the definition of “property” and “cargo” for the purpose of salvage that I will address later when considering the impact of the Shipping Act and the Convention, but for the purpose of a pith and substance analysis of Part 9 of the *Forest Act*, even the fact that drift logs might be considered as “property” as that term is now defined by the Convention, does not mean that the purpose or effect of Part 9 of the *Forest Act* is to deal with shipping or navigation. The purpose and effect of Part 9 is, in my view, to deal with the recovery and sale of drifting logs as part of the Province’s general scheme for managing its forestry resource and realizing its economic value. If those logs, at some stage in the process, can be said to fall within the expanded definition of “salvage,” this does not change the essential purpose or effect of Part 9 of the *Forest Act* or the provincial scheme of which it is a part.

[78] The Log Salvage Regulation fleshes out the scheme authorized by Part 9 of the *Forest Act*. It deals with the following:

- (a) Section 3 deals with the qualifications for a licence as a log salvage permittee;
- (b) Section 4 [as am. by B.C. Reg. 109/93 s. 2] deals with the qualifications for a log salvage permit;
- (c) Section 5 [as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 3; 109/93, s. 3] deals with delivery of, remuneration for, and rights of property in an “identifiable log”, which section 1 defines as being a salvaged log that “(a) bears a timber mark or a registered marine log brand, or (b) . . . [that] is salvaged in a boom, section, bundle or parcel that (i) has at least one log that bears a timber mark or a registered marine log brand, or (ii) that bears an ownership tag”;

mot « assistance » que l’on trouve dans la Convention ne saurait dicter l’interprétation constitutionnelle.

[77] S’agissant du sauvetage, la définition des termes « biens » et « cargaison » comporte un aspect technique sur lequel je reviendrai plus loin lorsque j’examinerai les incidences de la Loi sur la marine marchande et de la Convention, mais aux fins de l’analyse du caractère véritable de la partie 9 de la *Forest Act*, le fait que le bois flottant puisse être assimilé à un « bien » au sens de la Convention ne signifie pas pour autant que la partie 9 de la *Forest Act* a pour objet ou pour effet de viser les bâtiments et navires ou la navigation. La partie 9 a selon moi pour objet et pour effet de viser la récupération et la vente de bois flottant dans le cadre du régime général adopté par la province pour gérer ses ressources forestières et pour en réaliser la valeur économique. Si l’on peut dire qu’à une étape ou à l’autre du processus, ce bois répond à la définition élargie du « sauvetage », l’objet ou l’effet de la partie 9 de la *Forest Act* ou du régime provincial dont elle fait partie ne sont pas modifiés pour autant.

[78] Le Log Salvage Regulation complète le régime prévu à la partie 9 de la *Forest Act*. Il traite de ce qui suit :

- a) L’article 3 porte sur les conditions à remplir pour obtenir une licence de récupérateur de billots;
- b) L’article 4 [mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 2] porte sur les conditions à remplir pour avoir droit à un permis de récupération de billots;
- c) L’article 5 [mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 3; 109/93, art. 3] traite de la livraison de billots identifiables et de la rémunération et des droits de propriété y afférents. L’article 1 définit l’expression « billot identifiable » comme suit : [TRADUCTION] Billot récupéré qui, selon le cas : « a) porte une marque de bois ou un signe d’identification maritime ou b) [. . .] [est] récupéré d’une estacade, d’une section, d’un assemblage ou d’un regroupement qui remplit l’une ou l’autre des conditions suivantes : i) il comporte au moins un billot portant une marque de bois ou un signe d’identification maritime, ou ii) il porte une étiquette de propriétaire ».

- (d) Section 6 [as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 4] deals with how the “owner” of an identifiable log is to be determined;
- (e) Section 7 [as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 4] deals with who can dispose of and accept delivery of a salvaged log from a log salvage district;
- (f) Section 8 deals with the scaling of salvaged logs;
- (g) Section 9 [as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 5; 109/93, s. 5] deals with the duties of a licensee in maintaining a receiving station in Howe Sound and the recording and maintaining of records of logs delivered to a receiving station or an authorized mill;
- (h) Section 10 [as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 6; 109/93, ss. 6, 7] deals with the calculation of the payments to be made to permittees for merchantable logs;
- (i) Section 11 [as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 7] deals with how the proceeds of disposition of identifiable salvaged logs must be handled;
- (j) Section 12 deals with how permittees shall keep and produce their permits and provide proof of identity;
- (k) Section 13 [as am. *idem*, s. 8] deals with time restrictions on permittees for the delivery of merchantable logs to the receiving station or notification to the licensee concerning the salvaging of a log boom;
- (l) Section 14 deals with certain prohibitions concerning where logs can be salvaged;
- (m) Section 15 [as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 8] deals with restrictions on the numbers of salvage boats, tenders and land vehicles that a permittee can use when engaged in log salvage operations, as well as the way a permit number must be displayed and restrictions on the use of helpers;
- d) L’article 6 [mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 4] traite de la façon d’identifier le « propriétaire » d’un billot identifiable.
- e) L’article 7 [mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 4] précise qui peut disposer des billots récupérés et en accepter la livraison dans une zone de récupération de billots;
- f) L’article 8 porte sur le cubage des billots récupérés;
- g) L’article 9 [mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 5; 109/93, art. 5] traite des obligations imposées au titulaire de licence en ce qui concerne le maintien d’un poste de réception à Howe Sound et la tenue de registres au sujet des billots livrés au poste de réception ou à une usine autorisée;
- h) L’article 10 [mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 6; 109/93, art. 6, 7] porte sur le calcul des versements à effectuer aux titulaires de permis de billots marchands;
- i) L’article 11 [mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 7] porte sur la façon de disposer du produit de la vente des billots identifiables récupérés;
- j) L’article 12 traite de la façon dont les titulaires de permis doivent conserver et produire leurs permis et fournir une preuve d’identité;
- k) L’article 13 [mod., *idem*, art. 8] concerne les délais que doivent respecter les titulaires de permis en ce qui concerne la livraison du bois marchand au poste de réception ou l’envoi d’un avis au titulaire de licence en ce qui concerne la récupération d’une estacade;
- l) L’article 14 prévoit certaines interdictions en ce qui concerne les lieux de récupération des billots;
- m) L’article 15 [mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 8] prévoit des restrictions quant au nombre de bateaux de sauvetage, de ravitailleurs et de véhicules terrestres qu’un titulaire de permis peut utiliser lorsqu’il effectue des opérations de récupération de billots et il précise comment le numéro de permis

- doit être affiché et prévoit des restrictions quant à l'utilisation d'assistants;
- (n) Section 16 deals with the issuance and use of log salvage identification hammers; n) L'article 16 porte sur la remise et l'utilisation de marteaux d'identification pour la récupération de billots;
- (o) Section 17 [as am. *idem*, s. 9] deals with scaling prior to removal of a salvaged log from the water or delivery by land; o) L'article 17 [mod., *idem*, art. 9] traite du cubage avant le retrait de l'eau des billots récupérés ou leur livraison par voie terrestre;
- (p) Section 18 [as am. *idem*] restricts the times for carrying on log salvage operations; p) L'article 18 [mod., *idem*] précise les moments où les opérations de récupération de billots peuvent être effectuées;
- (q) Section 19 [as am. by B.C. Reg. 299/81, s. 11] deals with the seizure of logs by the regional manager, an authorized forest officer, or a peace officer in the event of certain contraventions of the regulations or the *Forest Act*; q) L'article 19 [mod. par B.C. Reg. 299/81, art. 11] porte sur la saisie de billots par le directeur régional, un agent forestier autorisé ou un agent de la paix en cas de certaines contraventions au règlement ou à la *Forest Act*;
- (r) Section 20 [as am. by B.C. Reg. 109/93, s. 10] fixes the amount of licence and permit fees; r) L'article 20 [mod. par B.C. Reg. 109/93, art. 10] fixe le montant des droits de licences et de permis;
- (s) Section 21 creates an offence for anyone who contravenes the Log Salvage Regulation. s) L'article 21 crée une infraction pour quiconque contrevient au Log Salvage Regulation.

[79] Once again, whether viewed severally or together, these provisions are not, in my view, in pith and substance related to navigation and shipping. They deal with the licensing, identification, ownership, permit requirements, sale and delivery, and compensation issues for those parties involved in log recovery under Part 9 of the *Forest Act*. The only sections that appear to have any connection to boat operation are those restrictions found in sections 15 and 18 that limit the number of boats to be used, the use of helpers and hours of operation. In my view, these restrictions are ancillary safety features associated with the forest resources management purpose of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation and do not trench in any meaningful way on the federal navigation and shipping power.

[79] Encore une fois, qu'on les considère isolément ou conjointement, ces dispositions ne visent pas essentiellement, selon moi, la navigation et les bâtiments et navires. Elles portent sur des questions de délivrance de licences, d'identification, de propriété, de conditions à remplir pour obtenir un permis, de vente et de livraison et de rémunération relativement aux personnes intéressées par la récupération de billots sous le régime de la partie 9 de la *Forest Act*. Les seules dispositions qui semblent avoir un lien quelconque avec des opérations nautiques sont les restrictions que l'on trouve aux articles 15 et 18, qui limitent le nombre de bateaux qui peuvent être employés, le recours à des assistants et les heures d'activité. À mon avis, ces restrictions sont des mesures de sécurité accessoires qui sont associées à l'objectif de gestion des ressources forestières visé par la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation et elles n'empiètent pas de manière significative sur le pouvoir du gouvernement fédéral sur la navigation et les bâtiments et navires.

[80] The plaintiff says that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation do intrude on the federal navigation and shipping power for two reasons:

(a) “They seek to regulate the return or recovery of property lost in the course of its transport by water”; and

(b) On their face, and as indicated in the title of Part 9 of the *Forest Act*, “these provisions apply to solely marine log salvage” and “anything that happens in the marine context is *prima facie* federal jurisdiction.”

[81] It is, of course, true that the impugned provisions do address certain aspects of log recovery that take place in navigable waters and are concerned with the return and recovery of property in the form of logs that are adrift in the Fraser River. But the impugned provisions are clearly intended to regulate the ways that log owners, licensees, salvor permittees and the Province should manage and participate in the economic realization of that portion of the forest resource that somehow ends up adrift in the Vancouver Log Salvage District. The purpose and effect of the provisions is not related to shipping or navigation, even when they are examined in isolation. But, in addition, Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are an integral part of a seamless provincial resource management scheme, and the fact that they deal with the recovery of property lost in the water, or that the logs in question might or might not fit within some expanded definition of “salvage” or “property,” does not, in my view, change the essential character and effect of the statute and the regulations that establish and direct the management of that scheme. Any connection with navigation and shipping is tenuous and incidental at best. Under the provincial scheme, cut logs and other timber are salvaged or recovered on land, from the banks of the Fraser River, from various structures and facilities along the river, as well as from the navigable channel. The plaintiff believes that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation can be isolated from the rest of the provincial scheme but, in my view, this is neither legally nor practically possible. The whole

[80] La demanderesse affirme que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation empiètent effectivement sur le pouvoir fédéral sur la navigation et les bâtiments et navires pour deux raisons :

a) Ils [TRADUCTION] « visent à réglementer la restitution ou la récupération de biens perdus au cours de leur transport par eau »;

b) À première vue, et comme l’indique le titre de la partie 9 de la *Forest Act*, [TRADUCTION] « ces dispositions s’appliquent uniquement au sauvetage maritime de billots » et « tout ce qui se produit dans un contexte maritime relève *prima facie* de la compétence fédérale ».

[81] Certes, il est vrai que les dispositions contestées abordent certains aspects de la récupération du bois dans les eaux navigables et qu’elles concernent la restitution et la récupération de biens, c’est-à-dire de billots à la dérive dans le fleuve Fraser. Mais les dispositions contestées visent manifestement à réglementer la façon dont les propriétaires de billots, les titulaires de licences ou de permis de récupération et la province devraient gérer cet aspect des ressources forestières et participer à la réalisation de leur valeur économique du bois qui, pour une raison ou pour une autre, se retrouve à la dérive dans la zone de récupération de Vancouver. L’objet et l’effet des dispositions en question ne se rapportent pas à la navigation ou aux bâtiments ou navires, même lorsqu’on les examine isolément. Il convient toutefois de signaler aussi que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation font partie intégrante d’un régime provincial intégré de gestion des ressources et le fait qu’ils portent sur la récupération de biens perdus dans l’eau ou que les billots en question peuvent répondre ou non à une définition élargie des mots « récupération » et « biens » ne change rien à mon avis au caractère essentiel et à l’effet de la loi et du règlement qui établissent et encadrent la gestion de ce régime. Tout lien qui pourrait exister avec la navigation et les bâtiments et navires est tout au plus ténue et accessoire. Sous le régime provincial, les billots et le bois en grume sont récupérés sur terre, sur les rives du fleuve Fraser et dans les diverses structures et installations longeant le fleuve, de même que dans le chenal navigable. Suivant la demanderesse, on peut

scheme deals with the recovery of cut logs and other timber from various locations so that the economic value of those logs can be realized. The impugned provisions are an integral part of the entire scheme. Their practical effect is to reduce waste and loss in the timber industry, to protect the provincial interest in Crown timber through the payment of stumpage, and to help protect the property rights of log owners.

[82] Even if it could be said that the impugned provisions in some way intrude on the federal navigation and shipping power (and in my view they do not), the provisions would still be part of a valid provincial legislative scheme and are sufficiently integrated with that scheme to render them *intra vires* the Province. Any impact on a federal matter is merely incidental. See *Paul v. British Columbia (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 S.C.R. 585, at paragraph 14. The evidence at trial was clear that the Attorney General of Canada is of the same view. On two occasions (January 12, 2001 and February 22, 2005) the federal Department of Justice has confirmed that it will not participate in this matter because it is a “private and provincial matter.” This position is understandable to me, bearing in mind that the federal interest in navigation and shipping as it relates to drift logs is adequately addressed under the *Navigable Waters Protection Act*.

[83] This conclusion is borne out by evidence given by various witnesses at the trial. For instance, Ms. Weishuhn, on behalf of the plaintiff, gave evidence that the Log Salvage Regulation did not impact upon the way she operated on the water when engaged in recovering logs.

[84] There was also evidence presented at trial to the effect that the recovery of logs from the Fraser River in accordance with the provincial scheme is an activity that is unique to the coastal region of British Columbia and

dissocier la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation du reste du régime provincial. J’estime toutefois que cela n’est possible ni sur le plan légal ni sur le plan pratique. Le régime traite dans son ensemble de la récupération, à divers endroits, de billots et de bois en grume en vue d’en réaliser la valeur économique. Les dispositions contestées font partie intégrante de tout le régime. Leur effet pratique est de diminuer le gaspillage et les pertes dans l’industrie forestière, de protéger les droits de la province sur le bois de la Couronne par le paiement de droits de coupe et de favoriser la protection des droits de propriété des propriétaires des billots.

[82] Même si l’on pouvait dire qu’elles empiètent d’une certaine façon sur le pouvoir du gouvernement fédéral sur la navigation et les bâtiments et navires—ce qui à mon avis n’est pas le cas—les dispositions contestées feraient quand même partie d’un régime législatif provincial valide et elles sont suffisamment intégrées à ce régime pour qu’on puisse conclure qu’elles relèvent de la compétence de la province. Tout effet sur des matières relevant de la compétence fédérale est purement accessoire (voir l’arrêt *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, au paragraphe 14). Il ressort de la preuve présentée au procès que le procureur général du Canada est du même avis. À deux reprises (le 12 janvier 2001 et le 22 février 2005), le ministère fédéral de la Justice a confirmé qu’il n’interviendrait pas dans le présent procès parce qu’il considère qu’il s’agit d’une question « privée et provinciale ». Je peux comprendre cette position, si l’on songe que la *Loi sur la protection des eaux navigables* traite adéquatement de la question de la compétence fédérale sur la navigation et les bâtiments et navires pour ce qui est du bois flottant.

[83] Cette conclusion est étayée par le témoignage des divers témoins qui ont été entendus au procès. Ainsi, M^{me} Weishuhn, qui a comparu pour le compte de la demanderesse, a affirmé que le Log Salvage Regulation n’avait aucune incidence sur la façon dont elle exerce ses activités de récupération de billots dans l’eau.

[84] Suivant la preuve présentée au procès, la récupération de billots dans le fleuve Fraser en conformité avec le régime provincial constitue une activité unique à la région côtière de la Colombie-

that the matter is one of a merely local or private nature within the meaning of subsection 92(10) of the *Constitution Act, 1867*. Even Ms. Weishuhn, on behalf of the plaintiff, said she was not aware of anywhere else in Canada where the activity of log recovery is carried out in the way it is done in British Columbia.

[85] So my conclusion is that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are valid provincial legislation that is *intra vires* the Province, aspects of which can be allocated to property and civil rights (subsection 92(13)), management and sale of timber (subsection 92(5)), local works and undertakings (subsection 92(10)), or matters of a merely local or private nature in the province (subsection 92(16)).

[86] Some of the motives behind this litigation emerged at the trial and are perfectly understandable. There was evidence to suggest that log salvors on the Fraser River feel that the provincial system does not provide a sufficient economic incentive to encourage the recovery of logs that are adrift in the Vancouver Log Salvage District. This in turn has given rise to an environmental concern that marshes in the estuary are being adversely affected by logs (although the plaintiff's evidence on the environmental issue was inconclusive and somewhat ambiguous). However, such matters of concern are for the Province to deal with and do not provide a basis to invalidate the constitutional legitimacy of Part 9 of the *Forest Act* or the Log Salvage Regulation.

[87] In my view, these conclusions effectively deal with the issues raised by the plaintiff and with plaintiff's prayer for relief. However, there remains the issue of the validity and applicability of the Shipping Act and the Convention. The plaintiff has based much of its case on the expanded definitions of "property" and "salvage operation" in the Convention, and the Province has asked the Court to consider whether the Shipping Act and the Convention are *ultra vires* the Parliament of

Britannique et il s'agit d'un sujet de nature purement privée ou locale au sens du paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Même M^{me} Weishuhn, qui comparait pour le compte de la demanderesse, a affirmé qu'à sa connaissance, nulle part ailleurs au Canada les activités de récupération de billots ne sont effectuées comme en Colombie-Britannique.

[85] Je conclus donc que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation sont des textes législatifs provinciaux valides que la province avait la compétence d'adopter et que certains de leurs aspects peuvent être rattachés à la propriété et aux droits civils (paragraphe 92(13)), à l'administration et à la vente des bois (paragraphe 92(5)), aux travaux et entreprises d'une nature locale (paragraphe 92(10)) ou à des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (paragraphe 92(16)).

[86] Certaines des raisons qui ont motivé le présent litige ont été révélées au procès et sont parfaitement compréhensibles. Ainsi, suivant la preuve, les récupérateurs de billots du fleuve Fraser estiment que le système provincial ne comporte pas de mesures incitatives économiques suffisantes pour encourager la récupération des billots qui sont à la dérive dans la zone de récupération de Vancouver. Cette situation a suscité à son tour des préoccupations d'ordre écologique. On craint en effet que les billots ne causent un préjudice aux marais de l'estuaire (bien que les éléments de preuve présentés par la demanderesse sur la question environnementale n'aient pas été concluants et aient été plutôt ambigus). C'est toutefois à la province qu'il appartient de répondre à ces préoccupations, qui ne permettent d'ailleurs pas de déclarer inconstitutionnels la partie 9 de la *Forest Act* ou le Log Salvage Regulation.

[87] À mon avis, ces conclusions répondent efficacement aux questions soulevées par la demanderesse ainsi qu'à sa demande de réparation. Il nous reste toutefois à examiner la question de la validité et de l'applicabilité de la Loi sur la marine marchande et de la Convention. La demanderesse fait reposer en grande partie sa thèse sur les définitions élargies des termes « bien » et « opération d'assistance » dans la Convention, et la province demande à la Cour

Canada in so far as they purport to regulate the recovery and sale of logs, and the distribution of the proceeds of sale, in British Columbia.

d'examiner si la Loi sur la marine marchande et la Convention excèdent la compétence du législateur fédéral dans la mesure où elles visent à régler la récupération et la vente de billots en Colombie-Britannique et la distribution du produit de leur vente.

THE SHIPPING ACT AND THE CONVENTION

LA LOI SUR LA MARINE MARCHANDE ET LA CONVENTION

Remaining Issues

Questions restantes

[88] Canada adopted the Convention in 1993. It is given the force of law in Canada by virtue of section 449.1 of the Shipping Act "from and after the day on which Canada deposits an instrument of ratification with the Secretary General of the International Maritime Organization."

[88] Le Canada a adopté la Convention en 1993. L'article 449.1 de la Loi sur la marine marchande dispose que la Convention « a force de loi au Canada à compter de la date du dépôt par le Canada d'un instrument de ratification auprès du Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale. »

[89] There is no dispute between the parties about the ability of Canada to enter into the Convention or to implement it as part of domestic law through the Shipping Act. The dispute lies in whether the Shipping Act and the Convention purport to deal with the log recovery activities carried out by the plaintiff in this case and with the Province's interest in managing and realizing the economic value of its timber resource.

[89] Il n'y a pas de désaccord entre les parties au sujet de la capacité du Canada de signer la Convention ou de l'incorporer dans son droit interne par le biais de la Loi sur la marine marchande. Le différend réside dans la question de savoir si la Loi sur la marine marchande et la Convention visent ou non les activités de récupération de billots effectuées par la demanderesse en l'espèce et l'intérêt de la province en ce qui concerne la gestion de ses ressources forestières et la réalisation de leur valeur économique.

[90] The Province and other defendants have taken the position that, apart from a superficial connection between log salvage and the salvage of cargo and ships pursuant to the Convention, the two activities are completely distinct and marine log salvage is not a matter related to navigation and shipping. They also assert that the activities of Ms. Weishuhn in recovering the 17 NMV logs in question in this case do not qualify as salvage under the Convention and do not give rise to a right for payment.

[90] La thèse de la province et des autres défendeurs est qu'abstraction faite du lien superficiel qui existe entre la récupération de billots et le sauvetage de cargaisons et de navires dont il est question dans la Convention, ces deux activités sont complètement distinctes et le sauvetage maritime de billots n'est pas une question liée à la navigation et aux bâtiments et navires. Ils affirment aussi que les activités exercées par M^{me} Weishuhn lorsqu'elle a récupéré les 17 billots non marqués en litige en l'espèce ne répondent pas à la définition du sauvetage que l'on trouve dans la Convention et qu'elles ne lui donnent pas le droit d'être payée.

[91] When the Province made its application for summary judgment, Mr. Justice Hugessen firmly disagreed with the Province's position on the non-applicability of the Shipping Act and the Convention to the facts of this case. Mr. Justice

[91] Saisi de la requête en jugement sommaire de la province, le juge Hugessen s'est fermement dissocié de la thèse de la province sur l'inapplicabilité de la Loi sur la marine marchande et de la Convention aux faits de l'espèce. On trouve les raisons du désaccord du juge

Hugessen's reasons for disagreement are set out in paragraph 59 of these reasons.

[92] Mr. Justice Hugessen [at paragraph 5] was of the view that "Parliament has clearly legislated so as to extend the concept of marine salvage to include 'property' such as logs and booms of logs within the scope of the law of salvage." Mr. Justice Hugessen did not, of course, conclude that the plaintiff was entitled to any payment for the logs in accordance with the Convention: "I conclude accordingly, that the claim as asserted is apparently within the jurisdiction of this Court as relating to salvage. That does not, of course, mean that the claim is well founded or that it will succeed in due course" [at paragraph 7].

[93] The assertions of Mr. Justice Hugessen concerning the applicability of the Convention in this case were based upon his observation that the Province "has not in any way impugned the federal legislation so that a finding of the latter's applicability necessarily excludes the application of the provincial legislation" [at paragraph 7].

[94] Underlying these conclusions was Mr. Justice Hugessen's view of the record before him that this was a case about maritime salvage within the terms of the Convention, so that the provincial legislation did not come into play and the plaintiff need only establish entitlement to payment under the Convention.

[95] As pointed out in paragraph 61 of these reasons, the Federal Court of Appeal [at paragraph 6] directed otherwise: "The definition of salvage in the Convention cannot alter the division of powers under the Constitution. Consequently, the question is not whether the provincial log recovery scheme falls within the expanded definition of salvage but whether that scheme has a sufficient connection to shipping such that the expanded definition of salvage would apply to it. In other words, log recovery is not an aspect of shipping (and subject to federal jurisdiction) simply because it falls within the definition of salvage." The Federal Court of Appeal appears to have assumed, or found implicitly, that the log recovery carried out in this case had nothing

Hugessen au paragraphe 59 des présents motifs.

[92] Le juge Hugessen [au paragraphe 5] s'est dit d'avis que « le législateur a clairement légiféré de manière à ce que la notion de sauvetage maritime du droit du sauvetage vise les "biens" comme les billots et les estacades ». Le juge Hugessen n'a évidemment pas conclu que la demanderesse avait droit à quelque paiement que ce soit pour les billots sous le régime de la Convention : « Je conclus donc que, dans son état actuel, la demande de rémunération de sauvetage relève apparemment de la compétence de la Cour en matière de sauvetage. Cela ne signifie évidemment pas que la demande est bien fondée ou qu'elle sera accueillie en temps opportun » [au paragraphe 9].

[93] Les assertions du juge Hugessen au sujet de l'applicabilité de la Convention au cas qui nous occupe étaient fondées sur son observation que la province « n'a pas empiété de quelque façon que ce soit sur la législation fédérale de manière à ce que l'application de celle-ci écarte nécessairement l'application de la législation provinciale » [au paragraphe 7].

[94] Ces conclusions du juge Hugessen reposaient sur sa perception du dossier, qu'il considérait comme une affaire de sauvetage maritime au sens de la Convention, de sorte que la législation provinciale ne s'appliquait pas et qu'il suffisait pour la demanderesse de démontrer qu'elle avait le droit d'être payée en vertu de la Convention.

[95] Ainsi qu'il est souligné au paragraphe 61 des présents motifs, la Cour d'appel fédérale [au paragraphe 6] en a conclu autrement : « La définition d'assistance dans la Convention ne peut pas modifier la répartition des compétences dans le cadre de la Constitution. Par conséquent, la question n'est pas de savoir si le régime provincial de récupération des billots est visé par la définition élargie de sauvetage, mais plutôt de savoir si ce régime est suffisamment lié aux bâtiments ou navires pour que la définition élargie de sauvetage s'y applique. En d'autres mots, la récupération de billots n'est pas un aspect des notions de bâtiments ou de navires (et soumise à la compétence du gouvernement fédéral) du seul fait qu'elle soit visée par la définition de

to do with “navigation,” as opposed to “shipping,” and that the connection to shipping had yet to be established.

[96] In my reasons so far, I have attempted to follow the directions of the Federal Court of Appeal and I have come to the conclusion that the provincial scheme embodied in Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation is *intra vires* the Province and is thus applicable to the 17 NMV logs recovered by the plaintiff in this case.

[97] This does not involve a finding that the 17 NMV logs recovered by the plaintiff in this case do not fall with the expanded definition of “property” contained in the Convention. In my view, such a finding is not necessary to decide the principal issue in the case: namely, the constitutional validity of Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation.

[98] However, whether or not the 17 NMV logs in this case fall within the Convention definition of “property,” that can be the subject of a “salvage operation,” does raise the issue of the relationship between the federal salvage provisions and the provincial scheme, and whether the federal provisions need to be read down in some way because they intrude upon the valid exercise of the provincial jurisdiction that I have found in this case. The Province has directly raised this issue with the Court. If the 17 NMV logs do not fall within the Convention definitions of “property” and “salvage operation,” then it seems to me that there is no conflict on the facts of this case and that no reading down would be required. So, in order to determine whether any reading down is required, it is necessary to review the Convention definitions to some extent to see whether the logs at issue in this case could conceivably qualify as “property” under the Convention.

sauvetage.» Il semble donc que la Cour d’appel fédérale ait présumé ou qu’elle ait conclu implicitement que les activités de récupération de billots effectuées en l’espèce n’avaient rien à voir avec la « navigation », par opposition aux « bâtiments et navires » et qu’il fallait encore établir l’existence d’un lien avec les « bâtiments et navires ».

[96] Jusqu’ici, dans mes motifs, j’ai essayé de suivre les directives de la Cour d’appel fédérale, et j’en suis arrivé à la conclusion que la province avait compétence pour édicter le régime provincial contenu à la partie 9 de la *Forest Act* et au Log Salvage Regulation et que ce régime s’appliquait donc aux 17 billots non marqués récupérés par la demanderesse en l’espèce.

[97] Cela ne revient pas à conclure que les 17 billots non marqués que la demanderesse a récupérés en l’espèce ne répondent pas à la définition élargie de « biens » que l’on trouve dans la Convention. À mon avis, il n’est pas nécessaire de tirer cette conclusion pour trancher la principale question en litige en l’espèce, en l’occurrence la constitutionnalité de la partie 9 de la *Forest Act* et du Log Salvage Regulation.

[98] Toutefois, la question de savoir si les 17 billots non marqués en cause en l’espèce répondent ou non à la définition de « biens » pouvant faire l’objet d’une « opération d’assistance » au sens de la Convention soulève à son tour la question du rapport entre les dispositions fédérales sur le sauvetage et le régime provincial et celle de savoir si les dispositions fédérales doivent être interprétées de façon atténuée ou restrictive parce qu’elles empiètent sur l’exercice valide que la province a fait de sa compétence ainsi que je l’ai déjà conclu. La province a directement soulevé cette question devant la Cour. Si les 17 billots non marqués ne répondent pas aux définitions de « biens » et d’« opérations d’assistance » de la Convention, il me semble alors qu’il n’y a, au vu des faits de l’espèce, aucun conflit et qu’il n’est pas nécessaire de recourir à une interprétation restrictive. Ainsi, pour déterminer s’il y a lieu de recourir à une interprétation restrictive, il est nécessaire d’examiner jusqu’à un certain point les définitions contenues dans la Convention pour vérifier si les billots en litige dans le cas qui nous occupe peuvent logiquement être assimilés à des « biens » au sens de la Convention.

The Convention Definitions

[99] Article 1 of Chapter 1 of the Convention contains the following key definitions:

(a) *Salvage operation* means any act or activity undertaken to assist a vessel or any other property in danger in navigable waters or in any other waters whatsoever.

(b) *Vessel* means any ship or craft, or any structure capable of navigation.

(c) *Property* means any property not permanently and intentionally attached to the shoreline and includes freight at risk.

[100] One of the arguments made by the plaintiff on the facts of this case is that logs escaping from booms in the Fraser River can be considered as the cargo of a vessel. If this were the case, of course, it could mean that the logs could be regarded as salvage in the traditional sense of that word.

[101] The plaintiff submits that a log boom is a vessel because it is designed for transport and containment in water, and is capable of navigation.

[102] Whether or not a log boom can be considered a vessel for the purpose of the Convention does not, in my view, assist the plaintiff in this case. Ms. Weishuhn was clearly unable to say where the 17 NMV logs in question had come from. They may have come from a boom, or from a vessel in the conventional sense, but they may have come from another source (e.g. a land source) that clearly would not qualify as a vessel under the Convention or otherwise.

[103] So there is no evidence before the Court to support the view that any of the 17 NMV logs came from a vessel, even if a log boom could be considered a vessel. That being the case, the issue is whether the logs can be considered as “property” under paragraph

Les définitions de la Convention

[99] On trouve les définitions clés suivantes à l'article premier du chapitre premier de la Convention :

a) « *Opération d'assistance* » signifie tout acte ou activité entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans des eaux navigables ou dans n'importe quelles autres eaux.

b) « *Navire* » signifie tout bâtiment de mer, bateau ou engin, ou toute structure capable de naviguer.

c) « *Bien* » signifie tout bien qui n'est pas attaché de façon permanente et intentionnelle au littoral et comprend le fret en risque.

[100] Un des arguments que la demanderesse tire des faits de l'espèce est le fait que les billots qui s'échappent des estacades formées sur le fleuve Fraser peuvent être considérés comme faisant partie de la cargaison d'un navire. Évidemment, si tel était le cas, il s'ensuivrait peut-être que les billots pourraient être considérés comme des biens sauvés au sens traditionnel du mot.

[101] La demanderesse soutient qu'une estacade est un navire parce qu'elle est conçue pour le transport et le confinement de biens sur l'eau et qu'elle est capable de naviguer.

[102] Qu'une estacade puisse ou non être considérée comme un navire au sens de la Convention n'aide pas, selon moi, la cause de la demanderesse. M^{me} Weishuhn était de toute évidence incapable de préciser l'origine des 17 billots non marqués en question. Ils provenaient peut-être d'une estacade ou d'un navire, au sens traditionnel du terme, mais il se peut également qu'ils proviennent d'une autre source (par ex., d'une source terrestre) qui ne répondrait de toute évidence pas à la définition de navire au sens notamment de la Convention.

[103] La Cour ne dispose donc d'aucun élément de preuve qui appuie la thèse que l'un ou l'autre des 17 billots non marqués provenait d'un navire et ce, même en assimilant une estacade à un navire. Dans ces conditions, la question qui se pose est celle de savoir si

(c) of article 1 of the Convention.

[104] In the reasons he gave to deny the Province's application for summary judgment, Mr. Justice Hugessen was clearly of the view that the logs did qualify as "property" under the extended Convention definition. As in the trial before me, the Province took issue with an extended definition of salvage property that would include the logs in question, and cited traditional English case law to support its position. Mr. Justice Hugessen dealt with the Province's arguments in the following way, at paragraphs 5-6:

The defendant cited to me three eighteenth and nineteenth century decisions of the English courts: *Nicholson v. Chapman* (1793), 2 H. Bl. 254, at page 257; 126 E.R. 536, at page 537; *Raft of Timber* (1844), 2 W. Rob. 251; 166 E.R. 749 and *Gas Float Whitton No. 2 (The)*, [1896] P. 42 (C.A.), *affd sub nom. Wells v. Gas Float Whitton No. 2 (Owners of. The Gas Float Whitton No. 2*, [1897] A.C. 337 (H.L.). Those cases held that rafts and booms could not be the subject of a claim for salvage which was limited in the view of the English Admiralty Court to ships and their cargos. In my view, and whether or not those decisions were ever part of the law of Canada, they have now been decisively displaced by the Convention and Parliament has clearly legislated so as to extend the concept of marine salvage to include "property" such as logs and booms of logs within the scope of the law of salvage. It is not suggested that that legislation is incompetent.

The plaintiff says, and there is evidence to support that contention, that the logs salvaged by it were in danger. That is enough, at this stage of the case, to allow the matter to proceed in this Court. It may, of course, be that the logs here in question would even have been the subject of a claim for salvage in the traditional sense. They were apparently found floating in the navigation channel of the river and had no identifying marks upon them. Thus they might have been part of the cargo of a log barge which would have, of course, brought them within the traditional view of salvage although I must concede that as a practical matter, it is more probable that they had either escaped from a boom or had entered the river free floating. It is not necessary for me to make any finding upon that question (although I note that it underlines the artificial nature of the traditional

les billots peuvent être considérés comme des « biens » au sens de l'alinéa c) de l'article premier de la Convention.

[104] Dans les motifs qu'il a exposés pour rejeter la requête en jugement sommaire de la province, le juge Hugessen s'est clairement dit d'avis que les billots répondaient effectivement à la définition élargie du mot « bien » que l'on trouve dans la Convention. Tout comme dans le procès que j'ai présidé, la province s'est opposée devant le juge Hugessen à toute définition élargie des « biens récupérés » qui engloberait les billots en question, et elle a cité des décisions anglaises classiques à l'appui de sa thèse. Voici comment le juge Hugessen a tranché les arguments de la province, aux paragraphes 5 et 6 :

La défenderesse m'a cité trois arrêts anglais des dix-huitième et dix-neuvième siècles, soit *Nicholson v. Chapman* (1793), 2 H. Bl. 254, à la page 257; 126 E.R. 536, à la page 537; *Raft of Timber* (1844), 2 W. Rob. 251; 166 E.R. 749; et *Gas Float Whitton No. 2 (The)*, [1896] P. 42 (C.A.), *conf. par sub nom. Wells v. Gas Float Whitton No. 2 (Owners of. The Gas Float Whitton No. 2*, [1897] A.C. 337 (H.L.). Il a été conclu dans ces arrêts que les radeaux et les estacades ne pouvaient pas faire l'objet d'une demande de rémunération de sauvetage, laquelle visait uniquement les navires et leur cargaison selon la Cour de l'amirauté de l'Angleterre. Je suis d'avis que si ces arrêts ont déjà fait partie du droit canadien, ils en sont maintenant écartés sans équivoque par la Convention, et le législateur a clairement légiféré de manière à ce que la notion de sauvetage maritime du droit du sauvetage vise les « biens » comme les billots et les estacades. On n'a pas prétendu que cette législation constituait un excès de compétence.

La demanderesse a affirmé, avec preuves à l'appui, que les billots qu'elle a récupérés étaient en danger. À ce stade-ci, cette affirmation suffit pour permettre à l'affaire d'être jugée par la Cour. Il se peut évidemment que les billots en cause en l'espèce auraient pu faire l'objet d'une demande de rémunération de sauvetage au sens traditionnel du terme. Ces billots ont apparemment été trouvés en train de flotter dans le canal de navigation du fleuve et ne portaient aucun signe d'identification. Ils doivent donc avoir fait partie de la cargaison d'un chaland de billots, ce qui les auraient naturellement assujettis à la conception traditionnelle du sauvetage, bien qu'il me faille concéder qu'à toutes fins pratiques, il est plus probable qu'ils aient échappé à l'estacade ou qu'ils soient arrivés sur la rivière en flottant librement. Il n'y a pas lieu que je me prononce sur cette question (quoique

distinction between cargo and other salvaged property).

[105] Coast and Timber Marketing support the Province's contention that the recovery of logs has traditionally not been treated as salvage, and they point out that "[f]rom 1858 until 1993, it has never been argued in the UK or Canada that recovery of logs amounted to salvage as that term is used in maritime law."

[106] It was in 1993 that Canada adopted the Convention and its expanded definition of "property". Coast and Timber Marketing say, however, that if the "any property not permanently and intentionally attached to the shoreline" definition is applied literally, it would encompass such property as a car driven into a lake or river, or a watch that falls into a stream. This might not be an issue in a unitary state, but it is in a federal state where such an all-encompassing definition of "property" could conceivably take the Convention outside of legislative competence.

[107] Although Mr. Justice Hugessen rejected some of the caveats contained in Lord Justice Kerr's article on the Convention ["The International Convention on Salvage 1989—How it Came to Be" (1990), 39 *I.C.L.Q.* 530]: in favour of a broad approach to the definition of "property" that would include "logs and booms," as the full record of this case has shown, the difficulties do not end there,

[108] As noted by Lord Justice Kerr in his article, the negotiation of terms and definitions during the drafting of the Convention attracted a large number of proposed amendments from the parties, including contested notions of "property." The resulting ambiguities in the text of the Convention lend themselves readily to disputes over the meaning and application of the Convention such as those at issue in the present case.

je souligne que cela met en évidence la nature artificielle de la distinction traditionnelle entre la cargaison et les autres biens récupérés).

[105] Coast et Timber Marketing appuient l'argument de la province suivant lequel la récupération de billots n'était traditionnellement pas considérée comme du sauvetage et ils rappellent que [TRADUCTION] « entre 1858 et 1993, nul n'a jamais prétendu au Royaume-Uni ou au Canada que la récupération de billots constituait du sauvetage au sens où ce terme est employé en droit maritime ».

[106] C'est en 1993 que le Canada a adopté la Convention et sa définition élargie du mot « bien ». Coast et Timber Marketing affirment toutefois que, si on l'applique littéralement, la définition « tout bien qui n'est pas attaché de façon permanente et intentionnelle au littoral », engloberait par exemple une voiture qui se retrouve dans un lac ou une rivière ou encore une montre échappée dans un ruisseau. La question ne se poserait peut-être pas dans un État unitaire, mais elle se pose dans un régime fédéral où l'on pourrait concevoir qu'une définition générale du mot « bien » pourrait faire en sorte que la Convention soit soustraite à la compétence législative.

[107] Bien que le juge Hugessen ait écarté certaines des réserves exprimées par le lord juge Kerr dans son article sur la Convention [« The International Convention on Salvage 1989—How it Came to Be » (1990), 39 *I.C.L.Q.* 530] : pour adopter une conception large de la définition du mot « biens » qui comprendrait les « billots et les estacades », comme le dossier intégral de la présente affaire le démontre, le problème n'est pas réglé pour autant.

[108] Comme le lord juge Kerr l'a fait remarquer dans l'article susmentionné, les termes et les définitions de la Convention ont fait l'objet, pendant sa rédaction, de négociations dans le cadre desquelles les parties ont proposé de nombreuses modifications, dont certaines portaient sur des conceptions controversées de la notion de « biens ». La Convention comporte par conséquent des ambiguïtés qui se prêtent inévitablement à des différends — comme ceux dont je suis saisi en l'espèce — au sujet de sa portée et de son application.

[109] It is not the role of the Court in these proceedings to attempt to reach an exhaustive understanding of the scope of the Convention definition of “property.” The Court is dealing specifically with 17 NMV logs whose source and ownership cannot be determined.

[110] The issue for the Court is whether the 17 NMV logs found adrift in the Fraser River by Ms. Weishuhn from no identifiable source, and with no means of identifying the owner, can be considered “property” for the purpose of the Convention.

[111] Understandably, there is no evidence before me that the status of NMV logs was ever considered by the drafters of the Convention and/or the parties who have adopted it. Conditions must vary significantly from country to country. As Mr. Justice Hugessen points out, the “commerce in floating timber” has a particular importance for Canada. This is why he favoured a broad definition of “property” under the Convention.

[112] The traditional concept of salvage in U.K. and Canadian law is based upon the amount to be paid by the “owner” of a vessel or cargo for services rendered in recovering that vessel or cargo. This is why there is no conceptual difficulty in including logs and booms that come from a vessel within the traditional definition of salvage. But the problem in this case is whether it can include drifting logs from no identifiable source that have no identifiable owner.

[113] The plaintiff is very aware of this problem and has argued strenuously that the Province has an ownership interest in the 17 NMV logs in question in this case that can be used to ground recovery in traditional salvage law and provide a source for a salvage award. The legal characterization is not entirely clear, but the legislation and the evidence in this case suggest that the Province has some kind of lien interest against NMV logs recovered in waters inside and adjacent to British Columbia until the charges set out in

[109] Il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la présente action, de chercher à approfondir le sens et la portée du mot « bien » tel qu'il est défini dans la Convention. La Cour s'intéresse spécifiquement à 17 billots non marqués dont on ne peut déterminer la provenance ou le propriétaire.

[110] La question à laquelle la Cour doit répondre est celle de savoir si les 17 billots non marqués que M^{me} Weishuhn a trouvés flottant à la dérive dans le fleuve Fraser et dont on ne peut identifier ni la provenance ni le propriétaire peuvent être considérés comme des « biens » au sens de la Convention.

[111] Comme on peut le comprendre, je ne dispose d'aucun élément de preuve tendant à démontrer que les rédacteurs de la Convention et/ou les parties qui y ont adhéré se sont interrogés sur le statut des billots non marqués. La situation doit varier considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi que le juge Hugessen le souligne, le « commerce de billots flottants » revêt une importance particulière au Canada. C'est la raison pour laquelle il favorisait une définition large du mot « bien » dans la Convention.

[112] Au Royaume-Uni et au Canada, le concept traditionnel de sauvetage en droit repose sur le montant payé par le « propriétaire » du navire ou de la cargaison pour les services rendus pour récupérer ce navire ou cette cargaison. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas de difficulté conceptuelle à inclure dans la définition traditionnelle du sauvetage les billots et les estacades qui proviennent d'un navire. Mais le problème qui se pose en l'espèce est le fait qu'on ne sait pas si cette définition peut englober aussi les billots flottants dont on ne peut identifier ni la provenance ni la propriétaire.

[113] La demanderesse est très consciente de ce problème et elle affirme énergiquement que la province a un droit de propriété sur les 17 billots non marqués en question dans la présente affaire et qu'elle peut s'en servir pour justifier une demande de récupération en vertu des règles de droit traditionnelles du sauvetage et pour réclamer une rémunération de sauvetage. La qualification juridique n'est pas tout à fait claire, mais il ressort de la loi et la preuve présentée en l'espèce que la province est en mesure de faire valoir une sorte de

the regulations have been paid.

[114] The Convention itself is grounded in “ownership” but does not say what degree of ownership or interest will suffice. For instance, the duties owed by the salvor under article 8 are owed “to the owner of the vessel or other property in danger,” thus confirming the view that identifiable ownership is required, whether or not the property is cargo or other property. Paragraph 2 of article 8 establishes reciprocal duties towards the salvor on the part of “the owner and master of the vessel or the owner of the other property in danger.” Article 13, which establishes criteria to be taken into account when fixing a reward, stipulates in paragraph 2 that “Payment of a reward fixed according to paragraph 1 shall be made by all of the vessel and other property interests in proportion to their respective salvaged values,” thus suggesting that salvage under the Convention definition is linked to identifiable property interests. Article 19 also says that the “other property” aspect of the Convention is property that still requires an identifiable owner:

Article 19

Prohibition of salvage operations

Services rendered notwithstanding the express and reasonable prohibition of the owner or master of the vessel or the owner of any other property in danger which is not and has not been on board the vessel shall not give rise to payment under this Convention.

[115] This suggests to me that salvage under the Convention can take place in relation to property “which is not and has not been on board the vessel,” but that such property still requires the identification of an owner. But does the Province have a sufficient ownership interest? And, if the Province is fixed with an ownership interest sufficient for a salvage claim under the Convention, there would appear to be nothing to prevent the Province from issuing an express and reasonable prohibition in relation to drift logs in the

privège sur les billots non marqués récupérés dans les eaux intérieures et contiguës de la Colombie-Britannique jusqu’à ce que les frais prescrits par le règlement aient été acquittés.

[114] La Convention elle-même parle de « propriété » sans toutefois préciser quel degré de propriété est suffisant. Ainsi, l’article 8 énumère les obligations auxquelles l’assistant est tenu envers « le propriétaire du navire ou des autres biens en danger », ce qui confirme qu’il est nécessaire de pouvoir identifier le propriétaire, que les biens en cause soient ou non de la cargaison. Le paragraphe 2 de l’article 8 prévoit des obligations réciproques pour « [l]e capitaine et le propriétaire du navire ou le propriétaire des autres biens en danger ». L’article 13, qui énumère les critères d’évaluation de la rémunération, précise, à son paragraphe 2 que « [l]e paiement d’une rémunération fixée conformément au paragraphe 1 doit être effectué par toutes les parties intéressées au navire et aux autres biens sauvés en proportion de leur valeur respective », ce qui permet de penser que le sauvetage, selon la définition que la Convention en donne, se rattache à des droits de propriété identifiables. Il ressort également de l’article 19 que les « autres biens » visés par la Convention sont des biens dont il faut aussi pouvoir identifier le propriétaire.

Article 19

Défense d’effectuer des opérations d’assistance

Des services rendus malgré la défense expresse et raisonnable du propriétaire ou du capitaine du navire ou du propriétaire de tout autre bien en danger qui n’est pas et n’a pas été à bord du navire ne donne pas droit à paiement en vertu de la présente Convention.

[115] J’en conclus que le sauvetage prévu par la Convention vise notamment tout bien « qui n’est pas et n’a pas été à bord du navire », mais que ce bien doit quand même être identifié par son propriétaire. Mais la province possède-t-elle un titre de propriété suffisant? Et, si la province se voit attribuer un titre de propriété suffisant pour donner ouverture à une réclamation pour sauvetage en vertu de la Convention, il semble que rien n’empêcherait la province de formuler une défense expresse et raisonnable en ce qui concerne les billots

Vancouver Log Salvage District. It may even be, of course, that the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are themselves an express and reasonable prohibition.

[116] When Mr. Justice Hugessen considered this matter, he took the view that there was no implied intention to exclude such things as logs and booms from the definition of property in the Convention. This would seem to accord with the view of the authors of *Kennedy and Rose, The Law of Salvage*, 6th ed. London: Sweet & Maxwell, 2002, at paragraph 164 that the definition of “property” under the Convention is intended to be inclusive and that “it is sufficient that a potential subject of salvage falls within the broad principle . . . , and not necessary that it fits neatly into previously recognised classifications.” When considering the reasons of Mr. Justice Hugessen, the Federal Court of Appeal did not take issue with his conclusion that the drafters of the Convention did not intend any restriction on the nature of the property. They merely pointed out that the constitutional question related to “shipping” and not an expanded concept of salvage that Parliament had enacted by adopting the Convention definition of “property” into Canadian domestic law. I see no reason, then, to conclude that the 17 NMV logs that are the subject-matter of this dispute cannot constitute “property” for the purposes of the expanded Convention definition. There may well be problems with attributing “ownership” for purposes of payment but, conceptually at least, they fall within the Convention definition of “property.”

Entitlement to Payment

[117] For reasons related to the ownership issue, it is unclear on the facts before me whether the plaintiff could establish an entitlement to payment under the terms of the Convention for any of the 17 NMV logs in question.

[118] The plaintiff’s claim to entitlement is based upon articles 12 and 13 of Chapter III of the Convention which read as follows:

flottants dans la zone de récupération de billots de Vancouver. Il se peut même, évidemment, que la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation soient eux-mêmes une défense expresse et raisonnable.

[116] Sur cette question, le juge Hugessen a estimé qu’il ne pouvait y avoir eu d’intention implicite de soustraire les objets comme les billots et les estacades de la définition du mot « bien » dans la Convention. Cette conclusion semblerait s’accorder avec l’opinion des auteurs de *Kennedy and Rose, The Law of Salvage*, 6^e éd. Londres, Sweet & Maxwell, 2002, qui expliquent, au paragraphe 164 de leur ouvrage, que la définition du mot « bien » dans la Convention se veut exhaustive et que [TRADUCTION] « il suffit qu’un sujet pouvant se rattacher au sauvetage relève du principe général [. . .] et il n’est pas nécessaire qu’il corresponde parfaitement à une catégorie déjà définie ». La Cour d’appel fédérale n’a rien trouvé à redire à la conclusion du juge Hugessen suivant laquelle les rédacteurs de la Convention n’avaient pas l’intention d’imposer de restriction quant à la nature des biens. La Cour s’est contentée de souligner que la question constitutionnelle était liée aux « bâtiments et navires » et non à un concept élargi du sauvetage que le législateur fédéral aurait retenu en incorporant dans le droit interne canadien la définition que la Convention donne du mot « bien ». Je ne vois donc aucune raison de conclure que les 17 billots non marqués qui font l’objet du présent différend ne peuvent constituer des « biens » au sens de la définition élargie de la Convention. Il peut certes être difficile d’identifier leur « propriétaire » en vue du paiement mais, en théorie du moins, ils répondent à la définition du mot « bien » que l’on trouve dans la Convention.

Droit à une rémunération

[117] Pour des motifs se rapportant à la question du droit de propriété, les faits dont je dispose ne permettent pas de savoir avec certitude si la demanderesse peut établir son droit à une rémunération en vertu de la Convention relativement à l’un quelconque des 17 billots non marqués en question.

[118] La demanderesse fonde son droit à une rémunération sur les articles 12 et 13 du chapitre III de la Convention, dont voici le libellé :

Article 12*Conditions for reward*

1 Salvage operations which have had a useful result give right to a reward.

2 Except as otherwise provided, no payment is due under this Convention if the salvage operations have had no useful result.

3 This chapter shall apply, notwithstanding that the salvaged vessel and the vessel undertaking the salvage operations belong to the same owner.

Article 13*Criteria for fixing the reward*

1 The reward shall be fixed with a view to encouraging salvage operations, taking into account the following criteria without regard to the order in which they are presented below:

- (a) the salvaged value of the vessel and other property;
- (b) the skill and efforts of the salvors in preventing or minimizing damage to the environment;
- (c) the measure of success obtained by the salvor;
- (d) the nature and degree of the danger;
- (e) the skill and efforts of the salvors in salvaging the vessel, other property and life;
- (f) the time used and expenses and losses incurred by the salvors;
- (g) the risk of liability and other risks run by the salvors or their equipment;
- (h) the promptness of the services rendered;
- (i) the availability and use of vessels or other equipment intended for salvage operations;
- (j) the state of readiness and efficiency of the salvor's equipment and the value thereof.

2 Payment of a reward fixed according to paragraph 1 shall be made by all of the vessel and other property interests in proportion to their respective salvaged values. However, a State Party may in its national law provide that the payment of a reward has to be made by one of these interests, subject to a right of recourse of this interest against the other interests for their respective shares. Nothing in this article shall prevent any right of defence.

Article 12*Conditions ouvrant droit à une rémunération*

1 Les opérations d'assistance qui ont eu un résultat utile donnent droit à une rémunération.

2 Sauf disposition contraire, aucun paiement n'est dû en vertu de la présente Convention si les opérations d'assistance n'ont pas eu de résultat utile.

3 Les dispositions du présent chapitre s'appliquent même si le navire assisté et le navire assistant appartiennent au même propriétaire.

Article 13*Critères d'évaluation de la rémunération*

1 La rémunération est fixée en vue d'encourager les opérations d'assistance compte tenu des critères suivants, sans égard à l'ordre dans lequel ils sont présentés ci-dessous :

- a) la valeur du navire et des autres biens sauvés;
- b) l'habileté et les efforts des assistants pour prévenir ou limiter les dommages à l'environnement;
- c) l'étendue du succès obtenu par l'assistant;
- d) la nature et l'importance du danger;
- e) l'habileté et les efforts des assistants pour sauver le navire, les autres biens et les vies humaines;
- f) le temps passé, les dépenses effectuées et les pertes subies par les assistants;
- g) le risque de responsabilité et les autres risques courus par les assistants ou leur matériel;
- h) la promptitude des services rendus;
- i) la disponibilité et l'usage de navires ou d'autres matériels destinés aux opérations d'assistance;
- j) l'état de préparation ainsi que l'efficacité et la valeur du matériel de l'assistant.

2 Le paiement d'une rémunération fixée conformément au paragraphe 1 doit être effectué par toutes les parties intéressées au navire et aux autres biens sauvés en proportion de leur valeur respective. Toutefois, un État Partie peut prévoir, dans sa législation nationale, que le paiement d'une rémunération doit être effectué par l'une des parties intéressées, étant entendu que cette partie a un droit de recours contre les autres parties pour leur part respective. Aucune

3 The rewards, exclusive of any interest and recoverable legal costs that may be payable thereon, shall not exceed the salved value of the vessel and other property.

[119] In seeking a declaration that it is entitled to receive compensation under article 13, paragraph 1 of the Convention, the plaintiff sought to fix the Province with the ownership of the logs, and thus the responsibility for making that payment.

[120] The obligation to pay a reward under the Convention to a salvor is established under article 13, paragraph 2 which says that "Payment of a reward fixed according to paragraph 1 shall be made by all of the vessel and other property interests in proportion to their respective salved values."

[121] In the present case, there is no vessel so that, before a payment can be made, it is necessary to identify the "other property interests" in the logs in question. The evidence before the Court is inconclusive on the property interests involved in this case. There is a suggestion that ownership in the logs, for instance, is vested in one or more members of Coast and/or Timber Marketing, but the logs were recovered by Ms. Weishuhn individually and it is not possible to ascribe ownership or other property interests in any particular log to any particular member of Coast or Timber Marketing.

[122] To overcome this problem, the plaintiff alleges that the Province has a sufficient property interest in the logs in question to make the Province responsible to pay a reward under article 13, paragraph 1 of the Convention. But article 13, paragraph 2 does suggest some kind of proportional payment commensurate with the separate ownership interests involved.

[123] A somewhat telling factor in this dispute is that, on behalf of the plaintiff, Ms. Weishuhn recovered 65 floating logs in total from the Fraser River between January 13 and 19, 1999. From the 65 logs, 17 were selected which bore no visible timber marks. Some of

disposition du présent article ne porte préjudice à l'exercice de tout droit de défense.

3 Les rémunérations, à l'exclusion de tous intérêts et frais juridiques récupérables qui peuvent être dus à cet égard, ne dépassent pas la valeur du navire et des autres biens sauvés.

[119] Au soutien de sa demande de jugement déclaratoire lui reconnaissant le droit à une rémunération en vertu du paragraphe 1 de l'article 13 de la Convention, la demanderesse affirme que la province est propriétaire des billots et que c'est donc elle qui est responsable de ce paiement.

[120] L'obligation de verser une rémunération à un assistant conformément à la Convention est définie au paragraphe 2 de l'article 13 qui dispose : « Le paiement d'une rémunération fixée conformément au paragraphe 1 doit être effectué par toutes les parties intéressées au navire et aux autres biens sauvés en proportion de leur valeur respective. »

[121] En l'espèce, il n'y a pas de navire, de sorte qu'avant qu'un paiement puisse être fait, il faut identifier « les parties intéressées » aux billots en question. La preuve soumise à la Cour n'est pas concluante en ce qui a trait aux parties intéressées en l'espèce. Ainsi, on a laissé entendre que la propriété des billots est dévolue à un ou à plusieurs membres de Coast et/ou de Timber Marketing, mais que les billots ont été récupérés par M^{me} Weishuhn individuellement et qu'il n'est pas possible d'attribuer la propriété ou un titre de propriété d'un billot déterminé à un membre précis de Coast ou de Timber Marketing.

[122] Pour surmonter ce problème, la demanderesse affirme que la province possède un titre de propriété suffisant sur les billots en question pour la rendre responsable du paiement de la rémunération prévue au paragraphe 1 de l'article 13 de la Convention. Mais le paragraphe 2 de l'article 13 suggère une sorte de paiement proportionnel calculé en fonction des titres de propriété en cause.

[123] Un facteur quelque peu révélateur dans le présent litige est le fait que M^{me} Weishuhn a récupéré en tout, pour le compte de la demanderesse, 65 billots flottants dans le fleuve Fraser entre le 13 et le 19 janvier 1999. Sur ces 65 billots, 17 qui ne portaient aucune

the remaining 48 logs bore identifiable timber marks so that their owner could be traced. Yet all of those 48 logs were taken and delivered by the plaintiff to Gulf Log, which runs the receiving station under the provincial system, and the plaintiff accepted payment from Gulf Log under the provincial system. So why should there be a separate federal system for logs that are NMV?

[124] The plaintiff says that it claims salvage from the Province for the 17 NMV logs “on the grounds that the Crown claims to own unmarked cut timber below the high tide line within the bounds of the Vancouver Log Salvage District.” The plaintiff also says:

Shirley Weishuhn salvaged valuable property at risk of damage or loss. That property was lost in navigable waters in the course of its transport or storage on the river before or after transport. Ms. Weishuhn offered to return that property to the party with the best claim to ownership in those logs. In so doing she provided a benefit through the return of valuable property, the elimination of a navigation hazard and the elimination of a risk to the important and already compromised marshes of the Fraser River estuary [Emphasis added.]

[125] The plaintiff invokes the case of *Five Steel Barges* (1890), 15 P.D. 142 in support of its position in the Province’s ownership interest in the 17 logs, but I can find little that is helpful or analogous between that case (where the defendants appear to have had possession of the barges and a total equitable interest in them) and the present case where the Province’s interest, under the *Forest Act*, R.S.B.C. 1996, c. 157 appears to be no more than a lien for the payment of stumpage fees [s. 130 (as am. by S.B.C. 1999, c. 34, s. 12; 2003, c. 56, s. 12)]:

- 130 (1)** Money that is required to be paid to the government under the circumstances set out in subsection (1.1)
- (a) is due and payable by the date specified for payment in a statement to, or notice served on, the person who is required to pay it,

marque de bois visible ont été retenus. Certains des 48 autres billots portaient des marques de bois identifiées, de sorte qu’on pouvait en retracer le propriétaire. Pourtant, la demanderesse a livré la totalité de ces 48 billots à Gulf Log, qui dirige le poste de réception prévu par le système provincial, et la demanderesse a accepté le paiement que Gulf Log lui a fait conformément au système provincial. Pourquoi devrait-il donc exister un système fédéral distinct pour les billots non marqués?

[124] La demanderesse affirme qu’elle a réclamé une rémunération de sauvetage à la province pour les 17 billots non marqués [TRADUCTION] « au motif que la Couronne se prétend propriétaire des billots non marqués sous la laisse des hautes eaux dans les limites de la zone de récupération de billots de Vancouver ». La demanderesse ajoute :

[TRADUCTION] Shirley Weishuhn a sauvé des biens de valeur qui risquaient d’être endommagés ou perdus. Ces biens avaient été perdus dans les eaux navigables au cours de leur transport sur le fleuve ou de leur entreposage avant ou après leur transport. M^{me} Weishuhn a offert de rendre ces biens à la personne qui ferait valoir le meilleur titre de propriété sur les billots en question. Ce faisant, elle a fourni un avantage en restituant des biens valables, en supprimant un danger pour la navigation et en éliminant un risque environnemental pour d’importants marais déjà menacés de l’estuaire du fleuve Fraser. [Non souligné dans l’original.]

[125] La demanderesse invoque l’arrêt *Five Steel Barges* (1890), 15 P.D. 142 à l’appui de son argument au sujet du titre de propriété de la province sur les 17 billots, mais je trouve peu d’éléments utiles ou analogues entre cette affaire (dans laquelle il semble que les défendeurs avaient eu la possession des chalands et un intérêt en *equity* total sur les chalands en question) et la présente espèce, dans laquelle le droit que possède la province en vertu de la *Forest Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 157, semble n’être rien de plus qu’un privilège sur le paiement des droits de coupe [art. 130 (mod. par S.B.C. 1999, ch. 34, art. 12; 2003, ch. 56, art. 12)] :

[TRADUCTION]

- 130 (1)** L’argent qui doit être payé au gouvernement dans les circonstances énumérées au paragraphe (1.1)
- a) est dû et exigible à la date précisée dans le relevé ou l’avis signifié à la personne tenue de le payer;

- | | |
|---|---|
| <p>(b) bears interest as prescribed, and in the case of an amount due under section 108, the interest runs from the date determined by the regional manager to be the date stumpage or royalty would have been due if the timber referred to in section 108 had been scaled correctly under Part 6,</p> <p>(c) may be recovered in a court as a debt due to the government, and</p> <p>(d) constitutes, in favour of the government,</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) a lien on timber, lumber, veneer, plywood, pulp, newsprint, special forest products and wood residue owned by the person who owes the money, and</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) a lien on chattels or an interest in them, other than chattels referred to in subparagraph (i), owned by the person who owes the money.</p> <p>(1.1) The circumstances referred to in subsection (1) are that money is required to be paid</p> <p style="padding-left: 20px;">(a) under this Act, the former Act, the <i>Range Act</i>, the <i>Forest and Range Practices Act</i>, or a regulation made under any of them,</p> <p style="padding-left: 20px;">(b) under an agreement entered into under this Act, the former Act or the <i>Range Act</i>,</p> <p style="padding-left: 20px;">(c) under a permit issued under the <i>Forest and Range Practices Act</i> or the regulations made under that Act, or</p> <p style="padding-left: 20px;">(d) for goods, services or both provided by the ministry.</p> <p>(2) A lien under subsection (1)(d)(i) has priority over all other claims, and a lien under subsection (1)(d)(ii) has priority over all other claims other than claims secured by liens, charges and encumbrances registered against the chattels before the money is due and payable.</p> <p>(3) A lien constituted under subsection (1) is not lost or impaired only because</p> <p style="padding-left: 20px;">(a) proceedings to recover the money are taken or not,</p> <p style="padding-left: 20px;">(b) partial payment of the money is tendered or accepted, or</p> <p style="padding-left: 20px;">(c) the lien is not registered.</p> | <p>b) porte intérêt au taux prescrit et, dans le cas de l'argent dû en vertu de l'article 108, cet intérêt court à compter de la date fixée par le directeur régional comme date à laquelle les droits de coupe ou les redevances auraient été exigibles si le bois visé à l'article 108 avait été cubé correctement en conformité avec la partie 6;</p> <p>c) peut être recouvré en justice en tant que créance du gouvernement;</p> <p>d) constitue, en faveur du gouvernement :</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) un privilège sur du bois d'œuvre, du bois de sciage, du bois de placage, du contreplaqué, de la pâte, du papier journal, des produits forestiers spéciaux et des déchets de bois appartenant au débiteur de l'argent;</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) un privilège sur les biens personnels ou sur les intérêts sur ceux-ci, autres que les biens personnels énumérés à l'alinéa (i) et qui appartiennent au débiteur de l'argent.</p> <p>(1.1) Les circonstances mentionnées au paragraphe (1) sont celles dans lesquelles de l'argent doit être payé :</p> <p style="padding-left: 20px;">a) aux termes de la présente loi, de l'ancienne loi, de la <i>Range Act</i>, de la <i>Forest and Range Practices Act</i> et de tout règlement pris en application de ces lois;</p> <p style="padding-left: 20px;">b) aux termes d'un accord conclu en vertu de la présente loi, de l'ancienne loi ou de la <i>Range Act</i>;</p> <p style="padding-left: 20px;">c) aux termes d'un permis délivré en application de la <i>Forest and Range Practices Act</i> ou de tout règlement pris en application de cette loi;</p> <p style="padding-left: 20px;">d) pour des biens, des services ou les deux fournis par le Ministère.</p> <p>(2) Le privilège prévu au sous-alinéa (1)d)(i) a priorité sur toute autre créance et le privilège prévu au sous-alinéa (1)d)(ii) a priorité sur toutes les créances autres que celles qui sont garanties par des privilèges, charges et sûretés enregistrés sur les biens personnels avant que l'argent ne devienne dû et exigible.</p> <p>(3) Le privilège constitué conformément au paragraphe (1) n'est pas perdu ou compromis du seul fait que :</p> <p style="padding-left: 20px;">a) des procédures en vue de recouvrer l'argent sont entamées ou non;</p> <p style="padding-left: 20px;">b) un paiement partiel de l'argent dû est offert ou est accepté;</p> <p style="padding-left: 20px;">c) le privilège n'est pas enregistré.</p> |
|---|---|

- (4) If default is made in the payment of all or part of the money due and payable, the minister may issue, and file with a court having jurisdiction, a certificate stating
- (a) the amount that remains unpaid, including interest, and
- (b) the name of the person who is required to pay it.
- (5) A certificate filed under subsection (4) has the same effect as an order of the court for the recovery of a debt in the amount stated in the certificate against the person named in it, and all proceedings may be taken as if it were an order of the court.
- (4) En cas de défaut de paiement de la totalité ou d'une partie de l'argent dû et exigible, le ministre peut établir et déposer auprès du tribunal compétent un certificat indiquant :
- a) le solde impayé, y compris les intérêts;
- b) le nom du débiteur.
- (5) Le certificat déposé conformément au paragraphe (4) a la même valeur qu'une ordonnance du tribunal pour le recouvrement d'une créance d'un montant correspondant à celui qui est précisé dans le certificat contre la personne qui y est nommée et toute procédure peut être engagée comme s'il s'agissait d'une ordonnance du tribunal.

[126] The plaintiff has placed no conclusive authority before the Court to establish that such a lien interest was intended under the Convention to render the Province responsible for paying salvage in accordance with the Convention. And, of course, there is a conceptual problem with using that lien as a basis for "ownership" under the Convention because, from the plaintiff's perspective, the lien will not arise, at least as regards payments under the Log Salvage Regulation, unless Part 9 of the *Forest Act* is valid provincial legislation. And this is why the plaintiff has sought to fix the Province with an ownership interest that does not derive from the impugned statutory and regulatory provisions.

[126] La demanderesse n'a soumis à la Cour aucune décision concluante qui montrerait l'intention des rédacteurs de la Convention d'inclure un privilège de ce genre qui rendrait la province responsable du paiement de l'indemnité de sauvetage conformément à la Convention. Et, évidemment, le fait d'invoquer ce privilège pour fonder un droit de propriété en vertu de la Convention pose un problème sur le plan théorique car, du point de vue de la demanderesse, ce privilège n'existe, pour ce qui est du moins des paiements prévus par le Log Salvage Regulation, que si la partie 9 de la *Forest Act* est considérée comme une loi provinciale valide. Et c'est la raison pour laquelle la demanderesse tente d'attribuer à la province un titre de propriété qui ne provient pas des dispositions contestées de la loi ou de son règlement d'application.

[127] Throughout its written representations, the plaintiff makes various assertions to try and ascribe to the Province an ownership interest in unmarked logs:

[127] Partout dans ses observations écrites, la demanderesse avance diverses assertions pour tenter d'attribuer à la province un titre de propriété sur les billots non marqués :

[TRADUCTION]

- a. 72. The regulations do not determine ownership in unmarked logs. This is done through the Crown's assertion of *prima facie* ownership of all unmarked cut timber. The authority for this assertion comes from the Crown's underlying title in standing timber, not from part 9 of the *Forest Act* or the *Regulation*.
- b. 144. The Province, in its opening statement, claimed ownership of unmarked logs in the Fraser River.
- a. 72. Le règlement ne précise pas qui est propriétaire des billots non marqués. Ce droit de propriété provient de la revendication, par la Couronne, d'un droit de propriété *prima facie* sur tous les billots non marqués. Cette assertion se justifie par le titre sous-jacent de la Couronne sur le bois sur pied et non par la partie 9 de la *Forest Act* ou son règlement d'application.
- b. 144. Dans son exposé introductif, la province revendique la propriété des billots non marqués du fleuve Fraser.

c. Article 13(2) - the Province's property interest

179. The Plaintiff submits that what is required for the equitable rules of salvage to apply is that a benefit has been received for the return of property. The Plaintiff submits that the Province claims ownership of, has an interest in, and claims a benefit from "freely floating logs" in the Fraser River that are "unidentifiable."
180. In its opening statement the Crown concedes that it asserts ownership for all unmarked cut timber found in the water. Mr. Walders testified that property rights in uncut standing timber of Crown land vest in the Crown. Ownership passes from the Crown once stumpage is paid. The Crown asserts ownership on the grounds that it is unclear if stumpage has been paid in the case of unidentifiable salvaged wood. The Crown's assertion of ownership does not depend on the Provincial Marine Log Salvage Provisions.
181. While the Defendants CFPA and ITMA suggest that the Crown's interest is limited to .70 per cubic meter, the Plaintiff respectfully disagrees. As Mr. Walders explained the Crown could charge any amount of stumpage it wished on a log, but chooses to charge .70 per cubic meter as a matter of policy.
182. The Plaintiff submits that the Province's assertion of an ownership interest is sufficient to satisfy the ownership requirements of the *Convention*.

[128] The Province, on the other hand, submits that "there is insufficient evidence for the Court to conclude that the Defendant Province is the owner of the 17 NMV unmarked logs."

[129] In its statement of defence, at paragraph 5, the Province takes the position that ownership and property rights in respect of cut timber, such as the logs at issue in this case, is determined in accordance with the provisions of the Log Salvage Regulation.

[130] This position is difficult for the Court to accept. My reading of the Log Salvage Regulation—sections 5

c. Paragraphe 13(2) - Titre de propriété de la province

179. La demanderesse affirme que la condition à remplir pour que s'appliquent les règles d'*equity* régissant le sauvetage est la réception d'un avantage en contrepartie de la restitution des biens. La demanderesse affirme que la province revendique un droit de propriété et un avantage pour des « billots flottants » qui sont à la dérive sur le fleuve Fraser et qui « ne sont pas identifiables » et qu'elle a un titre de propriété sur ces billots.
180. Dans son exposé introductif, la Couronne admet qu'elle revendique la propriété de tous les billots non marqués trouvés dans l'eau. Selon M. Walders, les droits de propriété sur le bois sur pied se trouvant sur des terres domaniales sont dévolus à la Couronne. La Couronne transmet son droit de propriété une fois que les droits de coupe ont été acquittés. La Couronne revendique la propriété au motif qu'on ne sait pas avec certitude si des droits de coupe ont été payés en ce qui concerne le bois récupéré qui n'est pas identifiable. La revendication de propriété de la Couronne ne dépend pas des dispositions provinciales sur le sauvetage maritime du bois.
181. La demanderesse n'est pas d'accord avec les défenderesses CFPA et ITMA pour dire que l'intérêt de la Couronne se limite à 0,70 le mètre cube. Ainsi que M. Walders l'a expliqué, la Couronne pourrait réclamer tout montant de droits de coupe qu'elle désire pour un billot, mais elle a choisi en principe de demander 0,7 le mètre cube.
182. La demanderesse affirme que la revendication de propriété de la province est suffisante pour répondre aux conditions de propriété de la *Convention*.

[128] En revanche, la province affirme que [TRADUCTION] « il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve pour pouvoir conclure que la province défenderesse est propriétaire des 17 billots non marqués ».

[129] Au paragraphe 5 de sa défense, la province affirme que le droit de propriété sur le bois de coupe comme les billots en litige en l'espèce est déterminé en conformité avec les dispositions du Log Salvage Regulation.

[130] La Cour a du mal à accepter cette affirmation. Suivant mon interprétation du Log Salvage Regulation

and 6 in particular—suggests to me that the Regulation only deals with rights of property and ownership in an “identifiable log” which is defined by the Log Salvage Regulation [subsection 1(1)] as a log that:

- (a) bears a timber mark or a registered marine log brand, or
- (b) does not bear a timber mark or a registered marine log brand but is salvaged in a boom, section, bundle or parcel that
 - (i) has at least one log that bears a timber mark or a registered marine log brand, or
 - (ii) bears an ownership tag.

[131] The logs in this case, in other words, are not “identifiable logs” within the meaning of the Log Salvage Regulation because the *indicia* of ownership are completely absent. As the Province says elsewhere in its argument, there is no clear evidence as to where these logs came from and “[t]he logs are unidentifiable.”

[132] The Log Salvage Regulation, however, does provide a system for the recovery and sale of unidentifiable logs. The crucial provisions occur in section 11, which deals with the proceeds from disposition of both identifiable and unidentifiable logs.

[133] The proceeds of disposition are dealt with differently depending upon whether a log is identifiable or not:

11(1) The licensee shall hold money that it receives from a disposition of identifiable salvaged logs during an accounting period, after deduction of

- (a) money paid or payable during the accounting period by the licensee to permittees in respect of the salvaged logs,
- (b) costs incurred during the accounting period by the licensee for scaling and for Crown charges in respect of the salvaged logs, and

...

—et notamment de ses articles 5 et 6—, ce règlement porte uniquement sur les droits de propriété sur les « billots identifiables », que le Log Salvage Regulation définit [au paragraphe 1(1)] comme suit :

[TRADUCTION]

Billot récupéré qui, selon le cas :

- a) porte une marque de bois ou un signe d’identification maritime;
- b) est récupéré d’une estacade, d’une section, d’un assemblage ou d’un regroupement qui remplit l’une ou l’autre des conditions suivantes :
 - i) il compte au moins un billot portant une marque de bois ou un signe d’identification maritime
 - ii) il porte une étiquette de propriétaire.

[131] Autrement dit, en l’espèce, les billots ne sont pas des « billots identifiables » au sens du Log Salvage Regulation parce les indices de la propriété sont totalement absents. Comme la province le signale ailleurs dans sa plaidoirie, il n’y a aucun élément de preuve clair sur la provenance de ces billots et [TRADUCTION] « [I]es billots ne sont pas identifiables ».

[132] Le Log Salvage Regulation prévoit toutefois un système de récupération et de vente des billots non identifiables. Les dispositions clés se trouvent à l’article 11, qui porte sur le produit de la disposition des billots identifiables et des billots non identifiables.

[133] Le sort du produit de la disposition est différent selon que le billot est identifiable ou non :

[TRADUCTION]

11(1) Le titulaire de la licence conserve l’argent qu’il reçoit de la disposition de billots identifiables récupérés au cours d’une période comptable, après déduction des sommes suivantes :

- a) l’argent payé ou payable au cours de la période comptable par le titulaire de la licence au titulaire de permis relativement aux billots récupérés,
- b) les frais engagés au cours de la période comptable par le titulaire de la licence pour le cubage et pour les droits versés à la Couronne pour les billots récupérés, et

[. . .]

In trust for the benefit of the former owners of the identifiable salvaged logs disposed of by the licensee during the accounting period.

(2) Within 120 days after an accounting period the licensee shall pay, from the money held in trust in respect of the accounting period to each former owner of identifiable salvaged logs disposed of by the licensee during the accounting period, an amount equal to the amount of money required to be held in trust by the licensee in respect of the accounting period, multiplied by the quotient that is obtained when

- (a) the volume of identifiable salvaged logs of the former owner that was disposed of by the licensee during the accounting period is divided by
- (b) the total volume of identifiable salvaged logs disposed of by the licensee during the accounting period.

(3) The licensee shall hold in reserve money it receives during an accounting period from the disposition of unidentifiable salvaged logs after deduction of

- (a) money paid or payable by the licensee to permittees in respect of the salvaged logs,
- (b) costs incurred by the licensee for scaling and Crown charges in respect of the salvaged logs, and
- (c) reasonable costs for overhead and other current operating expenses of the licensee in respect of the salvaged logs,

to be used

- (d) to provide working capital for operation of its facilities, and capital for expansion of its facilities,
- (e) to replace fixed assets, and
- (f) under the general direction of the Deputy Minister of Forests, to finance or assist in financing programs for recovery and disposal of deadheads and unmerchantable timber, and for debris control,

but if any of the money so held by the licensee is surplus to those requirements, the licensee shall hold that surplus in trust, to be paid in the same manner and in the same proportions to the same persons as the money the licensee received during that accounting period in respect of the disposition of identifiable salvaged logs.

en fiducie au profit des anciens propriétaires des billots identifiables récupérés dont le titulaire de la licence a disposé au cours de la période comptable.

(2) Dans les 120 jours suivant toute période comptable, le titulaire de la licence paie, sur l'argent détenu en fiducie pour la période comptable de chacun des anciens propriétaires des billots identifiables récupérés dont le titulaire de la licence a disposé au cours de la période comptable, une somme égale au montant d'argent que le titulaire de la licence est tenu de conserver en fiducie relativement à la période comptable multipliée par le quotient obtenu en divisant :

- a) le volume de billots identifiables récupérés de l'ancien propriétaire dont le titulaire de la licence a disposé au cours de la période comptable
- b) par la quantité totale de billots récupérés identifiables dont le titulaire de la licence a disposé au cours de la période comptable.

(3) Le titulaire de la licence garde en réserve l'argent qu'il reçoit au cours d'une période comptable de la disposition des billots non identifiables récupérés, après déduction des sommes suivantes :

- a) l'argent payé ou payable au cours de la période comptable par le titulaire de la licence au titulaire de permis relativement aux billots récupérés;
- b) les frais engagés par le titulaire de la licence pour le cubage et les droits versés à la Couronne pour les billots récupérés;
- c) des frais raisonnables pour les coûts généraux et les autres dépenses d'exploitation courantes engagées par le titulaire de la licence pour les billots récupérés,

devant servir

- d) à lui procurer un fonds de roulement pour le fonctionnement de ses installations et des capitaux pour l'expansion de ses installations;
- e) au remplacement de ses immobilisations;
- f) sous la direction générale du sous-ministre des Forêts, au financement ou à l'aide au financement de programmes de récupération et de disposition de canards et de bois non marchand et pour l'élimination des débris de bois,

toutefois, si l'argent ainsi détenu par le titulaire de la licence excède celui qui est prévu par les présentes dispositions, le titulaire de la licence conserve cet argent en fiducie et le verse selon les mêmes modalités et dans les mêmes proportions aux mêmes personnes que l'argent qu'il a reçu au cours de cette période comptable relativement à la disposition des billots identifiables récupérés.

[134] What is telling, for me, about subsection 11(3) is that the surplus monies are not paid to the Province, but are held in trust for, and paid in the prescribed manner, to the owners of identifiable salvaged logs. This suggests at least some recognition in the Log Salvage Regulation of a residual interest in parties other than the Province. Subsection 11(3), through the creation of a trust of the proceeds for identifiable log owners, recognizes that any surplus equity in unidentifiable logs does not lie with the Province.

[135] I think the only conclusions that can be drawn on this issue are that the ownership interests in unidentifiable cut timber in the Fraser River are far from clear, and there is no clear authority before the Court that, under the terms of the Convention, the Province has an ownership interest in the 17 NMV logs that would be sufficient to fix it with the responsibility of paying or compensating the plaintiff under article 13 of the Convention if the Convention was applicable in this case.

[136] In a letter of August 12, 1996 from Mr. Bill Howard, Director of Revenue Branch for the Ministry of Forests in British Columbia, in response to a letter from Mr. Ben Parfitt who had requested clarification of ownership of salvaged logs, Mr. Howard had the following to say:

I am writing in response to your recent letter which requested clarification on the ownership of salvaged logs.

In consideration of the legal advice I received, and my interpretation of the Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District (VLSA), I advise as follows:

For floating logs inside or outside of the VLSA that are marked with a timber mark or a marine brand, in general the owner of the logs is presumed to be the holder of the registered marine log brand, or, if there is no brand, the holder of the timber mark on the logs. If a different person can prove ownership by, for example, showing that he/she purchased the logs, then they own the logs.

[134] Ce qui est révélateur, à mes yeux, pour ce qui est du paragraphe 11(3), c'est le fait que l'excédent ne sera pas versé à la province, mais qu'il est conservé en fiducie pour les propriétaires de billots identifiables récupérés et qu'il leur est versé de la manière prescrite. On peut en conclure que le Log Salvage Regulation reconnaît à tout le moins un droit résiduel à d'autres personnes que la province. En constituant en faveur des propriétaires de billots identifiables une fiducie portant sur le produit de la vente, le paragraphe 11(3) reconnaît que tout excédent provenant de la disposition de billots non identifiables n'est pas dévolu à la province.

[135] Je crois que les seules conclusions qu'on puisse tirer sur cette question sont que les droits de propriété sur les billots non identifiables récupérés dans le fleuve Fraser sont loin d'être clairs et que la Cour ne dispose d'aucun précédent déclarant carrément qu'aux termes de la Convention, la province possède sur les 17 billots non marqués un droit de propriété qui serait suffisant pour se voir attribuer la responsabilité de payer ou d'indemniser la demanderesse conformément à l'article 13 de la Convention en supposant que la Convention s'applique en l'espèce.

[136] Dans une lettre datée du 12 août 1996 écrite par M. Bill Howard, directeur du Revenu au ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, en réponse à une lettre de M. Ben Parfitt, qui avait demandé des éclaircissements au sujet de la propriété des billots récupérés, M. Howard dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Je vous écris en réponse à votre lettre récente dans laquelle vous demandiez des éclaircissements au sujet de la propriété des billots récupérés.

Compte tenu des avis juridiques que j'ai reçus et de mon interprétation du Log Salvage Regulation pour la zone de récupération des billots de Vancouver, je vous informe de ce qui suit :

En ce qui concerne les billots flottants se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone et qui portent une marque de bois ou un signe d'identification maritime, en principe, le titulaire d'un signe d'identification maritime ou, s'il n'y a pas de signe, le titulaire de la marque de bois sur les billots est présumé être propriétaire des billots. Si une autre personne peut démontrer son droit de propriété en prouvant, par exemple, qu'elle a acheté les billots, elle est propriétaire des billots.

You should note that in the VLSD, an identifiable log can include a log that does not bear a timber mark or a registered marine log brand, if the log was salvaged from a boom, section, bundle or parcel that has at least one log that bears a timber mark, marine log brand or an ownership tag.

For unidentifiable floating, or beached logs on Crown land, inside the VLSD, the ownership of the logs is deemed to vest in the Crown. Log salvors have no ownership rights. The regulation provides a 30 day period during which the log salvors are in legal possession of the logs until they are delivered to a receiving station.

[137] This letter was put to Mr. Bruce Walders by plaintiff's counsel during the course of the trial. Mr. Walders is the Inspector of Marine Log Salvage and Export for the Province. The following exchange occurred on the ownership issue:

- Q. And this is a letter [referring to Tab 77, Exhibit 2(c)] in which, as I understand it, Bill Howard is responding to a question by Mr. Parfitt about the ownership of the logs, floating logs inside the Vancouver Log Salvage District. Is it your understanding that this is the current position of the Provincial Government, that the Crown is the ownership of free-floating logs in the Fraser River?
- A. My understanding of the position is that for logs that have no mark visible and are unidentifiable as to ownership, since the Crown has an equity in that timber in the form of stumpage, they consider the timber to be owned by the Crown unless someone can prove a higher level of ownership, until such time as the timber has been scaled and any monies payable to the Crown have been made.

[138] In written submissions, the Province's position on this matter was stated as follows:

234. There is no doubt that the Crown has an equitable interest in cut logs where stumpage has not been paid. Tracking of logs and marking logs to ensure that stumpage is paid are essential elements of the regime

Sachez que, dans la zone, on peut considérer comme un billot identifiable un billot qui ne porte pas une marque de bois ou un signe d'identification maritime, si le billot est récupéré d'une estacade, d'une section, d'un assemblage ou d'un regroupement qui compte au moins un billot portant une marque de bois, un signe d'identification maritime ou une étiquette de propriétaire.

Pour les billots flottants ou échoués non identifiables se trouvant sur des terres domaniales dans la zone de Vancouver, la propriété des billots est réputée être dévolue à la Couronne. Les récupérateurs de billots n'ont aucun droit de propriété. Le règlement prévoit un délai de 30 jours durant lequel les récupérateurs de billots ont la possession légale des billots jusqu'à leur livraison à un poste de réception.

[137] Cette lettre a été soumise au procès à M. Bruce Walders par l'avocat de la demanderesse. M. Walders est l'inspecteur du sauvetage maritime et de l'exportation des billots pour la province. L'échange suivant a eu lieu au sujet de la question du droit de propriété :

[TRADUCTION]

- Q. Voici une lettre [parlant de l'onglet 77, pièce 2c)] dans laquelle, si j'ai bien compris, Bill Howard répond à une question de M. Parfitt au sujet de la propriété des billots, des billots flottants se trouvant dans la zone de récupération de billots de Vancouver. Êtes-vous d'accord pour dire qu'il s'agit là de la position actuelle du gouvernement provincial, en l'occurrence que la Couronne est propriétaire des billots flottants librement dans le fleuve Fraser?
- R. Ce que je crois comprendre de cette position, c'est que dans le cas des billots qui ne portent aucune marque visible et dont on ne peut identifier le propriétaire, comme la Couronne a des droits sur ce bois sous forme de droit de coupe, elle estime que le bois appartient à la Couronne, à moins que quelqu'un arrive à démontrer un degré de propriété supérieur, jusqu'à ce que le bois ait été cubé et que les sommes payables à la Couronne aient été payées.

[138] Dans ses observations écrites, la province expose ainsi sa thèse sur la question :

[TRADUCTION]

234. Il est indubitable que la Couronne a un intérêt en *equity* sur les billots en cas de non-paiement des droits de coupe. Le repérage et le marquage des billots en vue de s'assurer du paiement des droits de coupe constituent

under the *Forestry Act* [sic] to provide the revenue to the Crown for its timber resources.

235. The fact that the Crown claims that equitable interest when there is no mark visible on logs, does not determine the question as to whether or not the Crown is an owner for the purpose of the *1989 Convention*.

[139] I think the plaintiff is correct that, in the past, the Province has taken the position that, to quote Mr. Howard, “For unidentifiable floating, or beached logs on Crown land, inside the VLSD, the ownership of the logs is deemed to vest in the Crown.” But his assertion is not necessarily authoritative and appears to have been made in a context where the Province wanted to make it clear that “Log Salvors have no ownership rights.” Mr. Walters characterized the Province’s right as “an equity in that timber in the form of stumpage,” so that the Province considers “the timber to be owned by the Crown unless someone can prove a higher level of ownership.” This does not speak to the issue of whether the Province’s interest in the 17 NMV logs in this case is sufficient to give rise to a right to receive compensation from the Crown under the terms of the Convention.

[140] Coast and Timber Marketing take the position that the Province “has a claim against unmarked, or NMV logs recovered in waters inside and adjacent to British Columbia, until the charges set under Regulation section 11 are paid”:

Our clients possess and own almost all logs in storage in, and moved through, the Fraser River. . . . The effect of the Regulation is that although the ownership of any individual NMV log cannot be proven, the residual equity in that log belongs to (members of) CFPA and ITMA in accordance with section 11 of the Regulation.

[141] From the evidence presented to the Court on this issue, I come to the following conclusions:

des éléments essentiels du régime prévu par la *Forestry Act* [sic] pour assurer des revenus à la Couronne pour ses ressources forestières.

235. Le fait que la Couronne revendique un intérêt en *equity* alors que les billots ne comportent aucune marque visible ne permet pas de trancher la question de savoir si la Couronne est ou non propriétaire pour l’application de la *Convention de 1989*.

[139] Je crois que la demanderesse a raison de dire que, dans le passé, la province a adopté le point de vue, pour citer M. Howard, que [TRADUCTION] « [p]our les billots flottants ou échoués non identifiables se trouvant sur des terres domaniales dans la zone de Vancouver, la propriété des billots est réputée être dévolue à la Couronne ». Mais cette assertion ne fait pas nécessairement autorité et il semble qu’elle a été faite dans un contexte dans lequel la province voulait bien faire comprendre que les « récupérateurs de billots n’ont aucun droit de propriété ». M. Walters explique que la province [TRADUCTION] « a des droits sur ce bois sous forme de droit de coupe » de sorte que la province estime que « le bois appartient à la Couronne, à moins que quelqu’un arrive à démontrer un degré de propriété supérieur ». Il ne dit rien de la question de savoir si les droits que possède en l’espèce la province sur les 17 billots non marqués suffisent pour lui donner le droit de toucher une indemnité de la Couronne en vertu de la Convention.

[140] Coast et Timber Marketing affirment que la province [TRADUCTION] « peut faire valoir des droits sur les billots non marqués récupérés dans les eaux intérieures et contiguës de la Colombie-Britannique jusqu’à ce que les frais prescrits par l’article 11 du Règlement aient été acquittés » :

[TRADUCTION] Nos clients sont propriétaires de la presque totalité des billots entreposés qui proviennent du fleuve Fraser [. . .] Il résulte du Règlement que, bien que le droit de propriété sur un quelconque billot non marqué ne puisse être démontré, la propriété résiduelle de ce billot appartient aux (membres de) la CFPA et de la ITMA conformément à l’article 11 du Règlement.

[141] Compte tenu des éléments de preuve présentés à la Cour sur cette question, j’en arrive aux conclusions suivantes :

(a) The Province has a lien interest in unidentifiable logs to ensure that stumpage has been paid, and exerts its lien interest until such time as the logs have been scaled and any monies payable to the Crown have been made;

(b) The Log Salvage Regulation appears to recognize some residual equity in NMV logs as belonging to parties other than the Province;

(c) It is unclear on the basis of the evidence and jurisprudence placed before the Court by the plaintiffs whether the Province has a sufficient ownership interest in the 17 NMV logs to form the basis for a claim under article 13 of the Convention.

[142] I am prepared to assume that the 17 NMV logs in question constitute valuable property at risk in navigable waters.

Reading Down

[143] The Province does not dispute the ability of Canada to enter into the Convention and to implement it into domestic law through the Shipping Act. However, to the extent that the Province alleges the Convention to be unconstitutional on the basis that it is beyond the legislative competence of Parliament, the burden of establishing such validity rests with the Province.

[144] The Province takes the position that, beyond a superficial connection between log salvage and salvage of cargo and ships pursuant to the Convention, the two fields are completely distinct and that marine log salvage in the Vancouver Log Salvage District is not a matter in relation to navigation and shipping.

[145] So the Province acknowledges that the Convention, as adopted into Canadian domestic law by the Shipping Act is, in pith and substance, related to navigation and shipping, in so far as general marine salvage is concerned. The issue is whether, if the Convention is interpreted as including marine log salvage in the Vancouver Log Salvage District, the

a) La province a un privilège sur les billots non identifiables pour garantir le paiement des droits de coupe, et elle exerce ce privilège tant que le cubage des billots n'a pas eu lieu et que les sommes payables à la Couronne n'ont pas été payées;

b) Le Log Salvage Regulation semble reconnaître à d'autres personnes que la province une certaine propriété résiduelle dans les billots non marqués;

c) La preuve et la jurisprudence soumises à la Cour par la demanderesse ne permettent pas de savoir avec certitude si la province a un droit de propriété suffisant sur les 17 billots non marqués pour ouvrir droit à une réclamation fondée sur l'article 13 de la Convention.

[142] Je suis disposé à présumer que les 17 billots non marqués en question constituent des biens valables qui étaient en danger dans des eaux navigables.

Interprétation atténuée

[143] La province ne conteste pas la capacité du Canada de signer la Convention et de l'incorporer dans son droit interne par le biais de la Loi sur la marine marchande. Toutefois, dans la mesure où elle affirme que la Convention est inconstitutionnelle parce qu'elle excède la compétence législative du Parlement, c'est à la province qu'il incombe de faire la preuve de la constitutionnalité.

[144] La province explique qu'au-delà d'un lien superficiel entre la récupération de billots et le sauvetage de cargaison et de navires prévu par la Convention, ces deux domaines sont totalement distincts et que le sauvetage maritime de billots dans la zone de récupération de billots de Vancouver n'est pas une question qui a trait à la navigation et aux bâtiments et navires.

[145] La province reconnaît donc que la Convention, qui a été incorporée au droit interne canadien par la Loi sur la marine marchande, se rapporte essentiellement à la navigation et aux bâtiments et navires, du moins en ce qui concerne le sauvetage maritime général. La question qui se pose est celle de savoir, en supposant que l'on interprète la Convention comme englobant le sauvetage

provisions relating to log salvage infringe the unassailable core of the Province's legislative jurisdiction.

[146] It has to be borne in mind that the conclusions reached by the Court in this case are related to the specific facts that the logs in question are NMV logs and that the recovery operations in question are situated entirely within the Vancouver Log Salvage District. There is no evidence that the logs are traditional cargo, and ownership interests cannot be clearly identified. However, like Mr. Justice Hugessen, I see no reason why logs (even NMV logs) and booms do not fall within the expanded "property" definition of the Convention, even though entitlement to payment in accordance with the Convention is not clearly established in this case.

[147] The Province has asked that the Court read down the Convention and interpret it in such a way that it only applies to "marine salvage" as described in the evidence given by Captain Rose and not to the recovery of logs. For the reasons given, the Court cannot say that the Convention definition of "property" does not apply to logs, or even NMV logs. This suggests that, in order to remain consistent with the conclusion that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are *intra vires* for the Province, the Court must conclude that to the extent that the Shipping Act and the Convention purport to regulate the recovery, sale and distribution of the proceeds of sale of recovered NMV logs adrift in the Vancouver Log Salvage District, they are not valid legislation in relation to navigation and shipping and are, thus, *ultra vires* the Parliament of Canada because they infringe the unassailable core of the Province's legislative jurisdiction under subsections 92(5), 92(10), 92(13) and 92(16) of the *Constitution Act, 1867*.

maritime de billots dans la zone de récupération de billots de Vancouver, si les dispositions relatives à la récupération de billots empiètent sur le contenu essentiel irréductible de la compétence législative de la province.

[146] Il ne faut pas perdre de vue que les conclusions tirées par la Cour en l'espèce se rapportaient aux faits précis suivant lesquels les billots en question sont des billots non marqués et que les opérations de récupération en question sont effectuées exclusivement dans la zone de récupération de billots de Vancouver. Rien ne permet de penser que les billots constituent une cargaison au sens traditionnel, et les droits de propriété ne peuvent être déterminés avec précision. Toutefois, à l'instar du juge Hugessen, je ne vois aucune raison pour laquelle les billots (et même les billots non marqués) et les estacades ne répondraient pas à la définition élargie que la Convention donne du mot « bien » et ce, même si on ne sait pas avec certitude en l'espèce qui a le droit d'être payé en vertu de la Convention.

[147] La province demande à la Cour de donner une interprétation atténuée de la Convention de manière à ce que celle-ci ne s'applique qu'au « sauvetage maritime » au sens où l'a expliqué le capitaine Rose dans son témoignage, et non à la récupération de billots. Pour les motifs qu'elle a exposés, il est impossible à la Cour de dire que la définition que la Convention donne du mot « bien » ne s'applique pas aux billots ou même aux billots non marqués. Il s'ensuit que, pour rester cohérente avec sa conclusion que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation relèvent de la compétence de la province, la Cour doit conclure que, dans la mesure où elles ont pour objet de réglementer la récupération, la vente et la distribution du produit de la vente de billots flottants non marqués récupérés dans la zone de récupération de billots de Vancouver, la Loi sur la marine marchande et la Convention ne constituent pas des textes de loi valides portant sur la navigation et les bâtiments et navires et que le législateur fédéral n'avait donc pas compétence pour les adopter, puisqu'elles empiètent sur le contenu essentiel irréductible de la compétence législative que les paragraphes 92(5), 92(10), 92(13) et 92(16) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confèrent à la province.

CONCLUSIONS

[148] For the reasons set out above, I am of the view that the plaintiff's prayer for declaratory relief should be refused on the basis that Part 9 of the *Forest Act* and the Log Salvage Regulation are *intra vires* the Province of British Columbia as being valid provincial legislation, aspects of which can be allocated to property and civil rights (subsection 92(13)), management and sale of timber ((subsection 92(5)), local works and undertakings (subsection 92(10)), and matters of a merely local or private nature within the province (subsection 92(16)).

[149] The Court is also of the view that to the extent that the Shipping Act and the Convention purport to regulate the recovery, sale and distribution of the proceeds of sale of recovered NMV logs adrift in the Vancouver Log Salvage District, they are not valid legislation in relation to navigation and shipping and are *ultra vires* the Parliament of Canada.

[150] The defendants (other than the Province) and the plaintiff are at liberty to address the Court on the issue of costs in the event that they have not come to their own understanding on this matter.

[151] I would like to thank and complement all counsel involved for the way this matter was organized and presented at trial.

DISPOSITIF

[148] Pour les motifs que j'ai exposés, je suis d'avis qu'il y a lieu de refuser de prononcer le jugement déclaratoire sollicité par la demanderesse au motif que la partie 9 de la *Forest Act* et le Log Salvage Regulation sont des textes législatifs provinciaux valides qui relèvent de la compétence de la province de la Colombie-Britannique et que certains de leurs aspects peuvent être rattachés à la propriété et aux droits civils (paragraphe 92(13)), à l'administration et à la vente du bois (paragraphe 92(5)), aux travaux et entreprises d'une nature locale (paragraphe 92(10)) et à des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (paragraphe 92(16)).

[149] La Cour estime par ailleurs que, dans la mesure où elles ont pour objet de réglementer la récupération, la vente et la distribution du produit de la vente de billots flottants non marqués récupérés dans la zone de récupération de billots de Vancouver, la Loi sur la marine marchande et la Convention ne constituent pas des textes de loi valides portant sur la navigation et les bâtiments et navires et que le législateur fédéral n'avait donc pas compétence pour les adopter.

[150] Les défendeurs (autres que la province) et la demanderesse sont libres de s'adresser à la Cour au sujet des dépens pour le cas où ils n'arriveraient pas à s'entendre sur cette question.

[151] Je tiens à remercier et à féliciter tous les avocats pour la façon dont ils ont organisé et présenté le présent litige au procès.