

**Canadian Pacific Limited** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of Ontario** *Respondent*

and

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

INDEXED AS: ONTARIO v. CANADIAN PACIFIC LTD.

File No.: 23721.

1995: January 24; 1995: July 20.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

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

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

**Canadien Pacifique Limitée** *Appelante*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario** *Intimée*

et

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

RÉPERTORIÉ: ONTARIO c. CANADIEN PACIFIQUE LTÉE

N° du greffe: 23721.

1995: 24 janvier; 1995: 20 juillet.

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

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

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

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

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

*Held*: The appeal should be dismissed.

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

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

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

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

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

*Arrêt*: Le pourvoi est rejeté.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Cases Cited

By Gonthier J.

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

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

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

### Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

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



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

By Lamer C.J.

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

#### Statutes and Regulations Cited

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

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

Citée par le juge en chef Lamer

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

#### Lois et règlements cités

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

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

#### Authors Cited

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

#### Doctrine citée

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

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

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

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

*David Lepofsky and Pat Moran*, for the respondent.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*David Lepofsky et Pat Moran*, pour l'intimée.

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

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

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

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

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

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

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

### I. The Section 7 Vagueness Claim

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

stances. The defence will be available if the accused reasonably believed in a mistaken set of facts which, if true, would render the act or omission innocent, or if he took all reasonable steps to avoid the particular event.

The defence does not, however, protect an accused from his or her erroneous interpretation of the terms of a statute, since this is an error of law rather than of fact. This sort of error is, of course, the type most likely to arise as a consequence of vague language having been used in a statute. Although the defence of due diligence prevents some actors from being found liable under s. 13(1)(a), it does nothing to impose standards on the application of the section in other cases. In my view, since the availability of the defence does nothing to address the problems that might potentially arise as a result of the imprecise language employed by the drafters of s. 13(1)(a), it is of no relevance to the s. 7 vagueness analysis.

#### B. *The Role of Reasonable Hypotheticals in Section 7 Vagueness Analysis*

I agree with Gonthier J.'s conclusion that arguments based on hypothetical fact situations will generally have little or no bearing on the analysis that is required when assessing s. 7 vagueness claims. I wish to emphasize, however, that this results from the nature of the s. 7 vagueness analysis itself, as set out in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, rather than as a consequence of any limitations on standing akin to those found in American case law. As *Nova Scotia Pharmaceutical Society* indicates, the task of a court conducting s. 7 vagueness analysis is to determine whether the law at issue provides "sufficient guidance for legal debate". Put another way, the court must determine whether the words chosen by the legislature provide an adequate foundation upon which to anchor an interpretation of the law that provides adequate notice of prohibited conduct and guards against "standardless sweeps". Determining whether a law can be interpreted in this manner is, however, a distinct process from actually interpreting the law.

les circonstances. La défense sera recevable si l'accusé croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent, ou si l'accusé a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question.

Ce moyen de défense ne protège toutefois pas la personne accusée contre l'interprétation erronée qu'elle peut faire du libellé de la loi puisqu'il s'agit d'une erreur de droit plutôt que de fait. Ce type d'erreur est, bien sûr, celui qui risque le plus de se produire par suite de l'emploi d'un libellé législatif imprécis. Même si elle permet à certains d'éviter d'être jugés responsables sous le régime de l'al. 13(1)a, la défense de diligence raisonnable n'a pas pour effet d'imposer des normes quant à l'application de cette disposition à d'autres affaires. À mon avis, puisque l'existence de ce moyen de défense ne contribue aucunement à résoudre les problèmes qui pourraient survenir en raison de l'utilisation d'un libellé imprécis par les rédacteurs de l'al. 13(1)a, elle n'est pas pertinente pour l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7.

#### B. *Le rôle des hypothèses raisonnables dans l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7*

Je suis d'accord avec la conclusion du juge Gonthier qu'en général les arguments fondés sur des situations factuelles hypothétiques ont peu de rapport, sinon aucun, avec l'analyse que requiert l'examen des prétentions d'imprécision au regard de l'art. 7. Je voudrais toutefois souligner que cela découle, à mon avis, de la nature même de l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7, telle qu'elle a été établie dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, plutôt que de l'imposition de quelque limite à la qualité pour agir, comme celles que l'on retrouve dans la jurisprudence américaine. Comme l'indique l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, la tâche du tribunal appelé à procéder à une analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7 consiste à déterminer si la loi en cause fournit «un guide suffisant pour un débat judiciaire». En d'autres termes, le tribunal doit déterminer si les mots choisis par le législateur fournissent un fondement adéquat pour ancrer une interprétation de la loi qui donne un avis adéquat

While a court that actually interprets a law also demonstrates in the process that the law is capable of interpretation, the converse is not true — it is possible to establish that a law is capable of being interpreted while leaving for another day the actual problem of interpreting it. When called on actually to interpret a law, a court will usually be required to draw lines separating prohibited from non-prohibited conduct. In so doing, considering how the law would apply to hypothetical fact situations will often be a useful analytical tool. In contrast, when analysing whether a law is capable of being interpreted, recourse to such hypotheticals will often be unnecessary, since all that is required is that it be established that the law provides sufficient guidance to direct the interpretive exercise.

Although hypothetical examples are thus of limited utility when conducting s. 7 vagueness analysis of legislation, I wish to emphasize that this conclusion has nothing whatsoever to do with the question of who has standing to challenge the legislation's constitutionality. More specifically, this conclusion is not based on any doctrine of standing similar to that found in American cases such as *Parker v. Levy*, 417 U.S. 733 (1974), and *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982), cases that were relied on by the trial judge and the Court of Appeal in the present case. In *Parker*, the U.S. Supreme Court held, at p. 756, that “[o]ne to whose conduct a statute clearly applies may not successfully challenge it for vagueness”. This position was subsequently reaffirmed in *Hoffman Estates*, *supra*, where the court stated, at p. 495:

A plaintiff who engages in some conduct that is clearly proscribed cannot complain of the vagueness of the law

du comportement prohibé et qui ne laisse pas une «large place à l'arbitraire». C'est une chose de déterminer si une loi peut être interprétée de cette façon, et une tout autre chose de procéder effectivement à l'interprétation de la loi. S'il est vrai que le tribunal qui interprète une loi se trouve, par le fait même, à démontrer que la loi peut faire l'objet d'une interprétation, la réciproque ne l'est pas — il est possible d'établir qu'une loi peut faire l'objet d'une interprétation tout en reportant à plus tard la tâche de procéder à son interprétation. Lorsqu'il est effectivement appelé à interpréter une loi, le tribunal doit habituellement tracer des lignes de démarcation entre la conduite interdite et celle qui ne l'est pas. Dans ce processus, le recours à des situations factuelles hypothétiques pour déterminer comment la loi pourrait s'y appliquer constitue souvent un outil analytique utile. Par contre, lorsqu'il s'agit de déterminer si une loi peut faire l'objet d'une interprétation, il est souvent inutile de recourir à de telles situations hypothétiques puisqu'il suffit simplement d'établir que la loi constitue un guide suffisant pour orienter le processus d'interprétation.

Même si je conclus que les exemples hypothétiques sont ainsi d'une utilité limitée lorsqu'il s'agit de procéder à une analyse de l'imprécision de la loi au regard de l'art. 7, je voudrais souligner que cela n'a absolument rien à voir avec la question de savoir qui a qualité pour contester la constitutionnalité de la loi. De façon plus précise, cette conclusion n'est pas fondée sur quelque théorie de la qualité pour agir apparentée aux principes retenus dans des affaires américaines comme *Parker c. Levy*, 417 U.S. 733 (1974), et *Hoffman Estates c. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982), décisions sur lesquelles se sont fondés le juge du procès et la Cour d'appel en l'espèce. Dans *Parker*, la Cour suprême des États-Unis a conclu (à la p. 756) que [TRADUCTION] «[c]elui dont la conduite est clairement visée par une loi ne peut l'attaquer avec succès pour cause d'imprécision». Cette position fut réaffirmée dans la décision *Hoffman Estates*, précitée, où la cour a dit (à la p. 495):

[TRADUCTION] Le demandeur qui s'engage dans une conduite qui est clairement prohibée ne peut se plaindre

as applied to the conduct of others. A court should therefore examine the complainant's conduct before analyzing other hypothetical applications of the law.

This approach accords with the general American doctrine on standing to challenge legislation's constitutionality, which was described by the U.S. Supreme Court in the following terms in *Broadrick v. Oklahoma*, 413 U.S. 601 (1973), *per White J.*, at pp. 610-11 :

Embedded in the traditional rules governing constitutional adjudication is the principle that a person to whom a statute may constitutionally be applied will not be heard to challenge that statute on the ground that it may conceivably be applied unconstitutionally to others, in other situations not before the Court . . . . [This principle reflects] the conviction that under our constitutional system courts are not roving commissions assigned to pass judgment on the validity of the Nation's laws.

<sup>7</sup> This Court, however, has adopted a different approach to the question of standing in Canada, in recognition of the Canadian constitution's distinct structure — in particular, the existence of s. 52 of the *Constitution Act, 1982*, which declares that laws that are inconsistent with the provisions of the Constitution are “to the extent of the inconsistency, of no force or effect”. As Dickson J. observed in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at pp. 313-14:

Section 52 [of the *Constitution Act, 1982*] sets out the fundamental principle of constitutional law that the Constitution is supreme. The undoubted corollary to be drawn from this principle is that no one can be convicted of an offence under an unconstitutional law. The respondent [Big M] did not come to court voluntarily as an interested citizen asking for a prerogative declaration that a statute is unconstitutional. If it had been engaged in such “public interest litigation” it would have had to fulfill the status requirements laid down by this Court in the trilogy of “standing” cases . . . but that was not the reason for its appearance in Court.

Any accused, whether corporate or individual, may defend a criminal charge by arguing that the law under which the charge is brought is constitutionally invalid. Big M is urging that the law under which it has been

de l'imprécision de la loi telle qu'elle s'applique à la conduite d'autrui. Le tribunal doit par conséquent examiner la conduite du plaignant avant d'analyser d'autres applications hypothétiques de la loi.

Ce point de vue correspond à la théorie américaine généralement acceptée en matière de qualité pour attaquer la constitutionnalité de dispositions législatives, laquelle a été décrite en ces termes dans l'affaire *Broadrick c. Oklahoma*, 413 U.S. 601 (1973), le juge White, aux pp. 610 et 611:

[TRADUCTION] Au rang des règles traditionnelles régissant les décisions en matière constitutionnelle se trouve le principe selon lequel la personne à qui une loi peut constitutionnellement s'appliquer n'est pas habilitée à attaquer cette loi au seul motif qu'elle pourrait théoriquement s'appliquer inconstitutionnellement à d'autres, dans d'autres situations que celles dont la Cour est saisie. [. . .] [Ce principe reflète] la conviction que, dans notre système constitutionnel, les tribunaux ne sont pas des commissions itinérantes chargées de se prononcer sur la validité des lois de la nation.

Notre Cour a toutefois adopté un point de vue différent à l'égard de la question de la qualité pour agir au Canada, reconnaissant ainsi la structure constitutionnelle distincte du pays — en particulier l'existence de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui déclare que la Constitution «rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit». Comme l'a dit le juge Dickson dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, aux pp. 313 et 314:

L'article 52 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*] énonce le principe fondamental du droit constitutionnel, savoir la suprématie de la Constitution. De ce principe il découle indubitablement que nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction à une loi inconstitutionnelle. Ce n'est pas volontairement, à titre de citoyen intéressé qui demande qu'une loi soit déclarée inconstitutionnelle, que l'intimée [Big M] se trouve devant les tribunaux. S'il s'était agi de ce genre de «litige d'intérêt public», elle aurait eu à satisfaire aux exigences relatives à la qualité pour agir que cette Cour a établies dans les trois arrêts suivants [. . .] Toutefois, ce n'est pas la raison pour laquelle elle s'est présentée en Cour.

Tout accusé, que ce soit une personne morale ou une personne physique, peut contester une accusation criminelle en faisant valoir que la loi en vertu de laquelle l'accusation est portée est inconstitutionnelle. Big M



charged is inconsistent with s. 2(a) of the *Charter* and by reason of s. 52 of the *Constitution Act, 1982*, it is of no force or effect.

This principle has been reconfirmed by this Court on many subsequent occasions. For instance, in *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, Dr. Morgentaler was allowed to argue that the law under which he was charged violated s. 7 as a consequence of its impact on some women, and his acquittal was restored. Similarly, in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, the Court confirmed that a corporation was entitled to challenge the constitutionality of the law under which it was charged, notwithstanding the fact that the constitutional challenge was based on s. 7, which does not grant rights to corporations (see *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927). In my view, this principle applies equally to s. 7 vagueness challenges. That is, a person charged with an offence need not demonstrate that the law at issue directly infringes his or her constitutional rights in order to obtain standing to raise a constitutional challenge. That is not to say, however, that the fact that an accused's conduct clearly falls within the ambit of the law is irrelevant to the question of whether the law is unconstitutionally vague — rather, the fact that there is some identifiable “core” of activity prohibited by the law will often be a strong indicator that the terms of the law provide sufficient guidance for legal debate. Furthermore, the fact that an accused has standing to challenge a law does not inevitably mean that he or she will benefit from a finding that the law is unconstitutional, since there is always the possibility that a court might be able to sever or read down the offending provision so as to maintain its applicability to the accused's particular case (whether this is possible will, of course, depend on how the principles I set out in *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at pp. 705ff, apply to the particular piece of legislation at issue). Depending on the circumstances, the fact that the impugned law is directed at an identifiable “core” of conduct may be a factor to consider in deciding whether either of these remedial alternatives are appropriate. Of course, if it proves necessary to strike the offending law down in its entirety, this

soutient que la loi en vertu de laquelle elle est accusée est incompatible avec l'al. 2a) de la *Charte* et qu'elle est inopérante en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Ce principe a souvent été confirmé par notre Cour. Dans l'affaire *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, par exemple, le D<sup>r</sup> Morgentaler a pu faire valoir que la loi en vertu de laquelle il était accusé violait l'art. 7 par suite de son incidence sur certaines femmes, et obtenir ainsi le rétablissement de son acquittement. De même, dans l'arrêt *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, notre Cour a confirmé qu'une personne morale avait le droit de contester la constitutionnalité de la loi en vertu de laquelle elle était accusée, nonobstant le fait que la contestation constitutionnelle était fondée sur l'art. 7, qui n'accorde aucun droit aux personnes morales (voir *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927). À mon avis, ce principe s'applique également aux contestations fondées sur l'imprécision au regard de l'art. 7. Ainsi, la personne accusée d'une infraction n'est pas tenue de démontrer que la loi en cause viole directement ses droits constitutionnels pour qu'on lui reconnaisse la qualité pour soulever une contestation constitutionnelle. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que le fait que la conduite de l'accusé relève clairement de la loi soit sans rapport avec la question de savoir si la loi est d'une imprécision inconstitutionnelle, mais plutôt que le fait qu'il existe quelque «noyau» identifiable d'activité prohibée par la loi sera souvent un bon indice pour conclure que la loi constitue un guide suffisant pour un débat judiciaire. En outre, le fait que la personne accusée a qualité pour contester une loi n'implique pas inévitablement qu'elle bénéficiera d'une décision prononçant l'inconstitutionnalité de la loi, puisqu'il y a toujours la possibilité qu'un tribunal retranche ou atténue la disposition fautive de façon à en maintenir l'applicabilité à la situation particulière de l'accusé (possibilité qui dépend, bien sûr, de la façon dont les principes que j'ai énoncés dans l'arrêt *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, aux pp. 705 et suivantes, s'appliquent à la disposition législative en cause). Selon les circonstances, le fait que la loi attaquée vise un «noyau» de conduite identifiable peut être un facteur à considérer lorsqu'il s'agit de

invalidation will apply to the prosecution of the accused's case: see *Wholesale Travel, supra*, at pp. 179ff.

8 It should be noted that although s. 7 vagueness analysis itself requires courts only to establish whether or not a given law is capable of being interpreted, and does not demand that courts take the next step and actually provide an interpretation, vagueness claims will often be raised in conjunction with other arguments that do require courts actually to engage in the interpretive process. Once it has been established that a given law provides sufficient guidance for legal debate, many accused persons will attempt to argue that the law, when properly understood, does not prohibit their conduct. Alternatively, they may argue that while the law does apply to them on its face, the law itself is unconstitutionally overbroad (see *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761) and thus violates s. 7. In order to resolve these claims, it will generally be necessary for a court actually to interpret the law and identify the boundary between prohibited and non-prohibited conduct. When conducting this analysis, it will often prove necessary to consider hypotheticals, even when this is not required at the s. 7 vagueness analysis stage.

## II. The Section 7 Overbreadth Claim

9 The alternative constitutional argument open to the appellant in this case is based on the protection s. 7 of the *Charter* provides against overbroad laws. The principles governing s. 7 overbreadth analysis were set out by Cory J. (writing for the majority) in *Heywood, supra*, at pp. 792-93:

Overbreadth analysis looks at the means chosen by the state in relation to its purpose. In considering whether a legislative provision is overbroad, a court must ask the question: are those means necessary to achieve the State objective? If the State, in pursuing a

décider si l'une ou l'autre de ces réparations est appropriée. Bien sûr, s'il s'avère nécessaire d'invalidier totalement la loi fautive, cette invalidation s'appliquera à la poursuite engagée contre l'accusé: voir *Wholesale Travel*, précité, aux pp. 179 et suivantes.

Il faut se rappeler que même si, en soi, l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7 n'oblige les tribunaux qu'à déterminer si une loi particulière peut faire l'objet d'une interprétation, sans exiger d'eux qu'ils passent à l'étape suivante et procèdent effectivement à une interprétation, il arrive souvent que les prétentions d'imprécision soient associées à d'autres arguments qui eux exigent que les tribunaux s'engagent effectivement dans le processus d'interprétation. Une fois établie la conclusion qu'une loi particulière constitue un guide suffisant pour un débat judiciaire, beaucoup d'accusés tenteront de faire valoir que, lorsqu'elle est bien comprise, cette loi n'interdit pas leur conduite. Ils peuvent également prétendre que même si, à première vue, elle s'applique à eux, la loi elle-même est inconstitutionnelle en raison de sa portée excessive (voir l'arrêt *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761) et viole ainsi l'art. 7. Pour pouvoir résoudre ces prétentions, le tribunal devra généralement interpréter la loi et tracer la ligne de démarcation entre la conduite prohibée et celle qui ne l'est pas. Pour procéder à cette analyse, il lui sera souvent nécessaire d'examiner des situations hypothétiques, même si cela ne s'impose pas à l'étape de l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7.

## II. La prétention de portée excessive au regard de l'art. 7

L'autre argument constitutionnel qui s'offre à l'appelante en l'espèce est fondé sur la protection qu'assure l'art. 7 de la *Charte* contre les lois d'une portée excessive. Les principes régissant l'analyse de la portée excessive au regard de l'art. 7 ont été énoncés par le juge Cory (au nom de la majorité) dans *Heywood*, précité, aux pp. 792 et 793:

L'analyse de la portée excessive porte sur les moyens choisis par l'État par rapport à l'objet qu'il vise. Lorsqu'il examine si une disposition législative a une portée excessive, le tribunal doit se poser la question suivante: ces moyens sont-ils nécessaires pour atteindre l'objectif

legitimate objective, uses means which are broader than is necessary to accomplish that objective, the principles of fundamental justice will be violated because the individual's rights will have been limited for no reason. The effect of overbreadth is that in some applications the law is arbitrary or disproportionate.

He continued by observing that "[r]eviewing legislation for overbreadth as a principle of fundamental justice is simply an example of balancing of the State interest against that of the individual". Furthermore, he stated at p. 793:

In analyzing a statutory provision to determine if it is overbroad, a measure of deference must be paid to the means selected by the legislature. While the courts have a constitutional duty to ensure that legislation conforms with the *Charter*, legislatures must have the power to make policy choices. A court should not interfere with legislation merely because a judge might have chosen a different means of accomplishing the objective if he or she had been the legislator.

Before the state's means can be compared to its objectives, it is necessary to determine what exactly those means are — that is, the statutory provision that is at issue must be interpreted, in order that its true scope be identified. The key to the interpretation of s. 13(1)(a) of the Ontario EPA is the expression "impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it", a phrase which both defines the scope of s. 13(1)(a) and specifies what is and what is not a "contaminant", as defined in s. 1(1)(c) of the Act. As Gonthier J.'s reasons indicate, interpreting this expression requires that meaning be ascribed to two distinct phrases: the phrases "impairment of the quality" and "for any use that can be made [of the natural environment]".

The starting point of the interpretive process is the plain meaning of the statute's terms. As I noted in *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at p. 697, "[w]here the language of the statute is plain and admits of only one meaning, the task of interpretation does not arise". Of course, isolated words in a statute will, bereft of their context, tend to support

de l'État? Si, dans un but légitime, l'État utilise des moyens excessifs pour atteindre cet objectif, il y aura violation des principes de justice fondamentale parce que les droits de la personne auront été restreints sans motif. Lorsqu'une loi a une portée excessive, il s'ensuit qu'elle est arbitraire ou disproportionnée dans certaines de ses applications.

Le juge Cory poursuit en observant que «[l]'examen d'une loi pour déterminer si elle a une portée excessive, en tant que principe de justice fondamentale, est simplement un exemple de l'évaluation des intérêts de l'État par rapport à ceux du particulier.» Puis il ajoute, à la p. 793:

Lorsqu'on analyse une disposition législative pour déterminer si elle a une portée excessive, il y a lieu de faire preuve de retenue à l'égard des moyens choisis par le législateur. Bien que les tribunaux aient l'obligation constitutionnelle de veiller à ce qu'une loi soit compatible avec la *Charte*, le législateur doit avoir le pouvoir de faire des choix de principe. Un tribunal ne devrait pas intervenir simplement parce que le juge aurait peut-être choisi des moyens différents d'atteindre l'objectif s'il avait été législateur.

Avant de pouvoir comparer les moyens aux objectifs de l'État, il est nécessaire de déterminer quels sont exactement ces moyens — c'est-à-dire qu'il faut interpréter la disposition législative attaquée, afin d'en préciser la véritable portée. La clé de l'interprétation de l'al. 13(1)a) LPE est l'expression [TRADUCTION] «dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait», qui tout à la fois définit la portée de l'al. 13(1)a) et précise ce qui est et ce qui n'est pas un «contaminant» au sens de l'al. 1(1)c) de la Loi. Comme l'indiquent les motifs du juge Gonthier, l'interprétation de cette expression nécessite l'attribution d'un sens à deux propositions distinctes: «dégradation de la qualité» et «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]».

Le point de départ du processus d'interprétation est le sens ordinaire des termes de la loi. Comme je l'ai mentionné dans *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, à la p. 697, «[s]i le libellé de la loi est clair et n'appelle qu'un seul sens, il n'y a pas lieu de procéder à un exercice d'interprétation». Bien sûr, des mots isolés d'une disposition législative,

more than one meaning. As Driedger notes (*Construction of Statutes* (2nd ed. 1983)) at p. 39:

Words, and particularly general words, when taken by themselves, can almost always be said to have two meanings (and in a law suit it is so urged), a broad one and a restricted one, and the task is to determine what the meaning is in the particular context. If the context determines the meaning, then the words are clear and unambiguous and effect must be given to them whatever the consequences.

Similarly, as Côté observes (*The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991)) at p. 242:

It should not be forgotten that research in semantics has shown that words only take on their real meaning when placed in context. The meaning of words and sentences is crystallized by the context, and in particular by the purpose of the message.

Thus, the first task of a court construing a statutory provision is to consider the meaning of its words in the context of the statute as a whole. If the meaning of the words when they are considered in this context is clear, there is no need for further interpretation. The basis for this general rule is that when such a plain meaning can be identified this meaning can ordinarily be said to reflect the legislature's intention. As Driedger observes at p. 106, "[t]he 'intention of Parliament' can only be an agreement by the majority that the words in the bill express what is to be known as the intention of Parliament." Côté makes a similar point, noting at p. 248 that "[i]t is only reasonable to assume that apparent intention leads to the true intention: lacking extra-sensory perception, we have no other choice". Thus, the best way for the courts to complete the task of giving effect to legislative intention is usually to assume that the legislature means what it says, when this can be clearly ascertained.

privés de leur contexte, peuvent donner lieu à plus d'un sens. Comme le dit Driedger (*Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983)), à la p. 39:

[TRADUCTION] On peut presque toujours dire que les mots, et en particulier les mots généraux, lorsqu'ils sont pris individuellement, ont deux sens (et c'est ce que l'on fait valoir dans les poursuites judiciaires), un sens large et un sens strict, et il s'agit de déterminer quel sens s'impose dans le contexte particulier. Si le contexte détermine le sens à donner, alors les mots sont clairs et non ambigus, et il faut leur donner effet peu importe les conséquences.

De même, Côté écrit (*Interprétation des lois* (2<sup>e</sup> éd. 1990)), à la p. 270:

Rappelons simplement que les études dans le domaine de la sémantique démontrent que les mots du langage n'acquièrent leur sens véritable que lorsqu'ils sont insérés dans un contexte. C'est le contexte (ce qui comprend particulièrement l'objectif de la communication) qui précise le sens des mots et des phrases.

Ainsi, la première tâche du tribunal appelé à interpréter une disposition législative consiste à examiner le sens de ses mots dans le contexte global de la loi. Si le sens des mots examinés dans ce contexte est clair, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'interprétation. Le fondement de cette règle générale est que lorsqu'il est ainsi possible d'identifier un sens clair, on peut généralement présumer que ce sens reflète l'intention du législateur. Comme le note Driedger à la p. 106, [TRADUCTION] «[l]'«intention du législateur» ne peut être qu'une reconnaissance par la majorité que les mots employés dans le projet de loi expriment ce qui doit être reconnu comme l'intention du législateur». Côté fait une remarque semblable lorsqu'il souligne (à la p. 277) qu'«[i]l faut en effet faire l'hypothèse que l'intention apparente mène à l'intention véritable: à défaut de perception extra-sensorielle, il n'y a pas d'autre possibilité». Ainsi, la meilleure façon pour les tribunaux de mener à terme la tâche de donner effet à l'intention du législateur consiste habituellement à présumer que le législateur entend dire ce qu'il dit, lorsque cela peut être clairement établi.

The presumption that a statute's literal meaning, as construed in the context of the statute as a

La présomption que le sens littéral d'une loi interprétée dans son contexte global reflète le

whole, best reflects legislative intention is valid in ordinary circumstances. However, the presumption is not irrebuttable. In cases where special circumstances exist, these circumstances can lead a court to conclude that a statutory provision's apparent literal meaning does not, in fact, provide an accurate reflection of the legislature's intentions, and that an alternative understanding of the words in the statute would be more appropriate, provided that the words of the statute reasonably bear such an alternative interpretation. One situation where such special circumstances can occur is in cases where a statutory provision would be unconstitutional if it were to be interpreted literally. In such cases, the presumption that the legislature intended that effect to be given to the plain meaning of its enactments can be countered by the competing presumption that the legislature ordinarily does not intend to violate the constitution. If the words in the statutory provision at issue reasonably bear an interpretation other than a literal reading, this second presumption will justify rejecting the literal interpretation in favour of the non-literal reading, when the former (but not the latter) interpretation would render the legislation unconstitutional. As I stated in *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, at p. 1078, (writing for the Court on this point):

Although this Court must not add anything to legislation or delete anything from it in order to make it consistent with the *Charter*, there is no doubt in my mind that it should also not interpret legislation that is open to more than one interpretation so as to make it inconsistent with the *Charter* and hence of no force or effect.

In *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, I applied this approach to statutory construction in the course of interpreting s. 7 of the *Government Airport Concession Operations Regulations*, SOR/79-373, which stated that "no person shall . . . advertise or solicit at an airport on his own behalf or on behalf of any person" without prior ministerial approval. I held (Sopinka and La Forest JJ. concurring on this point) that, as a matter of construction, this section did not apply to political speech. I based this conclusion in part "on the interpretative presumption

mieux l'intention du législateur est valide dans les circonstances ordinaires. Cette présomption n'est toutefois pas irréfutable. Lorsqu'il existe des circonstances spéciales, celles-ci peuvent amener le tribunal à conclure que, dans les faits, le sens littéral apparent d'une disposition législative ne reflète pas exactement les intentions du législateur, et qu'une autre signification des mots employés dans la loi serait plus appropriée, pourvu que ces mots puissent raisonnablement recevoir cette autre interprétation. Il peut y avoir de telles circonstances spéciales notamment dans les cas où une disposition législative serait inconstitutionnelle si elle était interprétée littéralement. En pareil cas, la présomption selon laquelle le législateur voulait que l'on donne effet au sens ordinaire de ses dispositions législatives peut être réfutée par l'autre présomption selon laquelle le législateur ne souhaite habituellement pas violer la constitution. Si les mots figurant dans la disposition législative en cause peuvent raisonnablement recevoir une interprétation différente du sens littéral, cette seconde présomption permet de rejeter l'interprétation littérale en faveur de celle qui ne l'est pas, lorsque la première (mais non la dernière) aurait pour effet de rendre la loi inconstitutionnelle. Comme je l'ai écrit dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, à la p. 1078 (dans les motifs que j'ai rédigés pour la Cour sur ce point):

Or, quoique cette Cour ne doive pas ajouter ou retrancher un élément à une disposition législative de façon à la rendre conforme à la *Charte*, elle ne doit pas par ailleurs interpréter une disposition législative, susceptible de plus d'une interprétation, de façon à la rendre incompatible avec la *Charte* et, de ce fait, inopérante.

Dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, j'ai appliqué cette méthode d'interprétation des lois à l'examen de l'art. 7 du *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*, DORS/79-373, qui portait que «nul ne peut [. . .] faire, à un aéroport, de la publicité ou de la sollicitation pour son propre compte ou pour celui d'autrui» à moins d'avoir obtenu au préalable une autorisation écrite du ministre. J'ai conclu (avec l'appui des juges Sopinka et La Forest sur ce point) que, sur le plan de l'interprétation, cette dis-

that legislation is constitutional” (p. 163). Although a majority of the Court adopted a different interpretation of s. 7 of the Regulations, I do not understand the majority as rejecting the existence of the presumption of constitutionality, but rather as differing as to its application on the particular facts of the case. Indeed, McLachlin J. expressly referred to the presumption (at p. 244), but took the position that it did not apply in that case, since even if s. 7 of the Regulations were held to apply (which would violate s. 2(b) of the *Charter*) the section might still be upheld under s. 1 and thus be constitutional.

14 Similarly, in *R. v. Creighton*, [1993] 3 S.C.R. 3, I took the position that the term “unlawful act” in s. 222(5)(a) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, should be interpreted to include a requirement that there be objective foreseeability of death. After concluding that s. 7 of the *Charter* required no less, I stated at p. 23 that “it remains to consider whether s. 222(5)(a) is open to an interpretation that would render it constitutional in this regard”. I held that it was, stating at pp. 24-25 that:

... in light of the constitutional imperative, the wording of the section, and the reasoning employed by this Court in [*R. v. DeSousa*, [1992] 2 S.C.R. 944] and the Ontario Court of Appeal in *R. v. L. (S.R.)* [(1992), 11 O.R. (3d) 271], I have no hesitation in concluding that the section is open to an interpretation that would render it constitutional.

Although I was writing in dissent on this issue, the source of my disagreement with the majority was over the issue of whether or not s. 7 required objective foreseeability of death rather than on the application of the presumption of constitutionality if it did. While the majority (*per* McLachlin J.) interpreted the section differently, no suggestion was made that my interpretive approach was incorrect in light of my premise that the alternative interpretation was unconstitutional — rather, the majority did not accept this premise. Indeed, the

position ne s’appliquait pas à un discours politique. J’ai fondé cette conclusion en partie «sur la présomption de constitutionnalité des lois» (p. 163). Même si une majorité des juges de notre Cour a adopté une interprétation différente de l’art. 7 du Règlement, je ne crois pas que la majorité ait rejeté l’existence de la présomption de constitutionnalité, mais plutôt qu’elle avait une opinion différente quant à son application aux faits particuliers de l’espèce. En fait, le juge McLachlin a expressément mentionné la présomption (à la p. 244), mais elle était d’avis qu’elle ne s’appliquait pas au cas en question, puisque même si l’art. 7 du Règlement devait être déclaré applicable (ce qui violerait l’al. 2b) de la *Charte*), cette disposition pourrait être maintenue en vertu de l’article premier et, partant, être constitutionnelle.

De même, dans l’arrêt *R. c. Creighton*, [1993] 3 R.C.S. 3, j’étais d’avis que l’expression «acte illégal» figurant à l’al. 222(5)a) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, devrait être interprétée comme incluant l’obligation d’une prévisibilité objective de la mort. Après avoir conclu que l’art. 7 de la *Charte* n’exigeait rien de moins que cela, j’ai dit, à la p. 23, qu’«il reste à examiner si l’al. 222(5)a) admet une interprétation qui lui conférerait un caractère de constitutionnalité à cet égard». J’ai conclu qu’il en était ainsi, lorsque j’ai écrit, aux pp. 24 et 25:

Compte tenu [...] de l’impératif constitutionnel, du libellé de l’alinéa et du raisonnement de notre Cour dans l’arrêt [*R. c. DeSousa*, [1992] 2 R.C.S. 944] et de la Cour d’appel de l’Ontario dans l’arrêt *R. c. L. (S.R.)* [(1992), 11 O.R. (3d) 271], je conclus sans hésitation que l’alinéa en question peut être interprété d’une façon qui le rendrait constitutionnel.

Même si j’ai rédigé des motifs de dissidence sur ce point, mon désaccord avec la majorité portait sur la question de savoir si l’art. 7 exigeait la prévisibilité objective de la mort, plutôt que sur l’application de la présomption de constitutionnalité le cas échéant. Bien que la majorité (motifs rédigés par le juge McLachlin) ait interprété cette disposition différemment, elle n’a d’aucune manière laissé entendre que ma façon d’interpréter n’était pas fondée compte tenu de ma prémisse selon laquelle l’autre interprétation était inconstitutionnelle — en fait, la

majority interpreted “unlawful act” as requiring objective foreseeability of bodily harm, as had the Court in *R. v. DeSousa*, [1992] 2 S.C.R. 944, when interpreting these as used in s. 269 of the *Code* — an interpretation that itself clearly departs from the “plain meaning” of the word “unlawful act”, standing alone. In *DeSousa*, it should be noted, the Court rejected the literal meaning of this phrase (which had been suggested in *Smithers v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 506), in part on the grounds that “*Smithers* was not argued under the *Charter*” (p. 960, *per* Sopinka J.).

In my view, therefore, the presumption of constitutionality can sometimes serve to rebut the presumption that the legislature intended that effect be given to the “plain meaning” of its enactments. It is important to note, however, that the process of invoking the presumption of constitutionality so as to arrive at an interpretation different from that that would ordinarily result from applying the rules of statutory construction leads to essentially the same result as would be reached by adopting the ordinary interpretation, holding that the legislation is unconstitutional, and “reading it down” as a remedy under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. In light of this essential similarity between the two processes, it is clear that courts relying on the presumption of constitutionality to interpret legislation must take into account the principles I identified in *Schachter*, *supra*, in the context of “reading down” as a constitutional remedy. As I stated in that case (at p. 715), “respect for the role of the legislature and the purposes of the *Charter* are the twin guiding principles” when crafting a remedy under s. 52; in my view, they also provide guidance when interpreting legislation in light of the presumption of constitutionality. In this latter context, the former principle imposes a requirement that any alternative interpretation adopted in preference to the “plain meaning” must itself be one

majorité n’a pas accepté cette prémisse. En effet, elle a interprété l’expression «acte illégal» comme exigeant la prévisibilité objective de lésions corporelles, comme l’avait fait notre Cour dans l’arrêt *R. c. DeSousa*, [1992] 2 R.C.S. 944, pour l’interprétation de ces mots qui figuraient à l’art. 269 du *Code* — interprétation qui, en soi, s’éloigne clairement du «sens ordinaire» de l’expression «acte illégal», considérée seule. Il me faut souligner que dans l’arrêt *DeSousa*, notre Cour a rejeté le sens littéral de cette expression (qui avait été suggéré dans l’arrêt *Smithers c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 506), en partie parce que «la *Charte* n’était pas en vigueur quand l’affaire *Smithers* a été débattue» (p. 960, le juge Sopinka).

À mon avis, la présomption de constitutionnalité peut donc parfois servir à réfuter la présomption selon laquelle le législateur voulait que l’on donne effet au «sens ordinaire» de ses lois. Il importe toutefois de noter que le processus par lequel on recourt à la présomption de constitutionnalité pour parvenir à une interprétation différente de celle qui aurait normalement découlé de l’application des règles d’interprétation des lois conduit essentiellement au même résultat que celui qui découlerait de l’adoption de l’interprétation ordinaire, par laquelle on conclut que la disposition législative est inconstitutionnelle, avant de la soumettre à une «interprétation atténuée» en guise de réparation sous le régime de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Eu égard à la similitude essentielle entre les deux processus, il est clair que les tribunaux qui se fondent sur la présomption de constitutionnalité pour interpréter une loi doivent tenir compte des principes que j’ai énoncés dans l’arrêt *Schachter*, précité, dans le contexte de l’«interprétation atténuée» en tant que réparation constitutionnelle. Comme je l’ai dit dans cet arrêt (à la p. 715), «le respect du rôle du législateur et des objets de la *Charte* [sont] les deux principes directeurs» lorsqu’il s’agit de concevoir une réparation sous le régime de l’art. 52; à mon avis, ils servent également de guide à l’interprétation des lois eu égard à la présomption de constitutionnalité. Dans ce dernier contexte, le premier principe pose l’exigence que toute autre interprétation que le «sens ordinaire» soit elle-même raisonnablement appuyée

that is reasonably supported by the terms of the legislation. As I observed in *Schachter* at pp. 708-9:

Where the choice of means is unequivocal, to further the objective of the legislative scheme through different means would constitute an unwarranted intrusion into the legislative domain.

Thus, merely invoking the presumption of constitutionality does not give a court complete freedom to depart from the terms of a statute employed by the legislature. Rather, the presumption is simply a factor that on some occasions tips the scales in favour of one interpretation over another construction that, in the absence of this consideration, would appear to be the most strongly supported by the rules of statutory construction. If the terms of the legislation are so unequivocal that no real alternative interpretation exists, respect for legislative intent requires that the court adopt this meaning, even if this means that the legislation will be struck down as unconstitutional.

A. *“For Any Use That Can Be Made of It”*

16 In order to apply this approach in the present case, it is first necessary to determine whether the terms of s. 13(1)(a) have a “plain meaning” when viewed in the context of the statute as a whole. I begin by considering the expression “for any use that can be made of [the natural environment]”. Although the word “use” is somewhat ambiguous when considered on its own, the expression “for any use that can be made of [the natural environment]” has, in my view, an identifiable literal or “plain” meaning when viewed in the context of the EPA as a whole, particularly the other subsections of s. 13(1). Section 13(1) contains eight subsections ((a) through (h)). If each of these subsections is seen as having been intended by the legislature to address a distinct problem (which, in my view, is the most natural construction when the presumption of constitutionality is left out of the picture), differences in the manner in which the term “use” is employed in the different subsections become significant. In s. 13(1)(a), for instance, the word “use” is qualified by the addition of the word any,

par les termes de la loi. Comme je l’ai fait remarquer dans l’arrêt *Schachter*, à la p. 709:

Lorsque le choix du moyen est évident, favoriser l’atteinte de l’objectif du régime législatif par d’autres moyens constituerait un empiétement injustifié sur le domaine législatif.

Par conséquent, le simple fait de recourir à la présomption de constitutionnalité ne donne pas au tribunal l’entière liberté de s’éloigner des termes employés par le législateur dans la loi. La présomption est plutôt tout simplement un facteur qui, à l’occasion, fait pencher la balance en faveur d’une interprétation autre que celle qui, sans cette considération, semblerait être la plus conforme aux règles d’interprétation des lois. Si les termes de la loi sont à ce point non équivoques qu’il n’existe aucune autre interprétation possible, c’est ce sens que le tribunal doit adopter par respect pour l’intention du législateur, même si cela signifie que la loi sera annulée parce qu’elle est inconstitutionnelle.

A. *«Relativement à tout usage qui peut en être fait»*

Pour appliquer cette démarche à la présente espèce, il faut d’abord déterminer si les mots de l’al. 13(1)a) ont un «sens ordinaire» lorsqu’on les examine dans le contexte global de la loi. Je commence par l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]». Même si le mot «usage» est quelque peu ambigu lorsqu’il est examiné seul, l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]» a, à mon avis, un sens littéral ou «ordinaire» identifiable lorsqu’il est considéré dans le contexte global de la LPE, particulièrement dans celui des autres alinéas du par. 13(1). Ce paragraphe comporte huit alinéas (de a) à h)). Si l’on considère qu’en adoptant chacun de ces alinéas le législateur avait l’intention de s’attaquer à un problème distinct (ce qui, à mon avis, est l’interprétation la plus naturelle lorsque la présomption de constitutionnalité n’entre pas en ligne de compte), les différences dans la façon dont le mot «usage» est employé dans les divers alinéas deviennent significatives. À l’alinéa 13(1)a) par



which suggests that “use” is to be interpreted broadly. This stands in marked contrast to s. 13(1)(g), where the meaning of the word “use” is restricted by the further qualifier that it be “normal”. The fact that s. 13(1)(f) employs the term “for use by man” (emphasis added) is also significant, since the absence of such qualification in s. 13(1)(a) suggests an intention on the part of the drafters that the section apply to “uses” of the environment by non-humans as well as by humans. Finally, the use of the phrase “can be made of it” (emphasis added) suggests that the subsection is not restricted to actual existing uses, but applies instead to any conceivable use. When these factors are taken into account, it can, I believe, be concluded that the literal meaning of the expression “for any use that can be made of [the natural environment]” is “any use that can conceivably be made of the natural environment by any person or other living creature”.

In ordinary circumstances, once the “plain meaning” of the words in a statute have been identified, there is no need for further interpretation. In particular, as I indicated in *McIntosh*, *supra*, at p. 704, even when the literal interpretation of a statute results in absurd or undesirable consequences, this “is not . . . sufficient to declare it ambiguous and then embark upon a broad-ranging interpretive analysis”. As I have explained, however, different considerations can apply in cases where interpreting a statute in a literal manner would not merely lead to undesirable results, but would also render the statute unconstitutional. This, I believe, is one of those exceptional cases — in my view, if interpreted literally, s. 13(1)(a) would fail to meet the test for overbreadth established by this Court in *Heywood*, *supra*.

As Cory J.’s reasons in *Heywood*, *supra*, establish, in order to conduct overbreadth analysis under s. 7 it is first necessary to identify the state

exemple, le mot «usage» est qualifié par l’ajout du mot tout, ce qui donne à entendre que le mot «usage» doit recevoir une interprétation large. Cela tranche vivement avec l’al. 13(1)(g), où le sens du mot «usage» est restreint par le qualificatif [TRADUCTION] «normal». Le fait que l’al. 13(1)(f) emploie l’expression [TRADUCTION] «à l’usage des êtres humains» (je souligne) est lui aussi significatif puisque l’absence d’un tel qualificatif à l’al. 13(1)(a) suppose de la part des rédacteurs l’intention que l’article s’applique aux «usages» de l’environnement autant par des non-humains que par des êtres humains. Enfin, l’emploi de la proposition «qui peut en être fait» (je souligne) suppose que la disposition n’est pas restreinte aux seuls usages actuels, mais qu’elle s’applique plutôt à tout usage concevable. Lorsque ces facteurs sont pris en considération, il me semble possible de conclure que le sens littéral de l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]» est «tout usage concevable qui peut être fait de l’environnement naturel par toute personne ou autre créature vivante».

Dans des circonstances normales, dès que le «sens ordinaire» des mots employés dans une loi a été circonscrit, point n’est besoin de pousser plus loin l’exercice d’interprétation. En particulier, comme je l’ai indiqué dans *McIntosh*, précité, à la p. 704, même lorsque l’interprétation littérale d’une loi aboutit à des résultats absurdes ou indésirables, cela «n’est pas [. . .] suffisant pour affirmer qu’elle est ambiguë et procéder ensuite à une analyse d’interprétation globale». Toutefois, comme je l’ai expliqué, diverses considérations peuvent s’appliquer dans des affaires où l’interprétation littérale d’une loi non seulement entraînerait des résultats indésirables, mais aussi rendrait la loi inconstitutionnelle. Selon moi, la présente espèce appartient à ces affaires exceptionnelles — à mon avis, s’il devait recevoir une interprétation littérale, l’al. 13(1)(a) ne satisferait pas au critère relatif à la portée excessive établi par notre Cour dans *Heywood*, précité.

Ainsi que l’énonce le juge Cory dans ses motifs de l’arrêt *Heywood*, précité, pour procéder à l’analyse de la portée excessive au regard de l’art. 7, il

objective underlying the law, which is then to be compared with the means the legislature has chosen to achieve it. In the case of s. 13(1)(a) EPA, the state objective is, as s. 2 of the Act declares, "the protection and conservation of the natural environment." Among other things, the objectives of the Act thus seem to encompass the preservation of the natural environment for some range of use by humans and animals. I agree with my colleague Gonthier J.'s observations that environmental protection is a very broad subject matter. I do not believe, however, that the scope of the Ontario legislature's intentions underlying the enactment of s. 13(1)(a) is unlimited. In particular, I do not believe that the legislature intended to prohibit absolutely all human activity that has the effect of reducing to any degree the suitability of a particular portion of the environment for any conceivable use. In my view, the legislative interest in safeguarding the environment for "uses" extends only so far as to require that it be preserved for those "uses" that are normal and typical of the place in question, or that are likely to become normal or typical in the future.

faut d'abord cerner l'objectif qui sous-tend la loi, puis le comparer aux moyens choisis par le législateur pour l'atteindre. Dans le cas de l'al. 13(1)a) LPE, l'objectif de l'État est, selon le libellé de l'art. 2, [TRADUCTION] «la protection et la conservation de l'environnement naturel». Entre autres choses, les objectifs de la LPE semblent donc englober la préservation de l'environnement naturel pour une certaine gamme d'usages par les êtres humains et les animaux. Je suis d'accord avec les observations de mon collègue le juge Gonthier sur le fait que la protection de l'environnement est une question très générale. Je ne crois toutefois pas que la portée des intentions du législateur ontarien sous-jacentes à l'adoption de l'al. 13(1)a) soit illimitée. Tout particulièrement, je ne crois pas que le législateur ait eu l'intention de prohiber absolument toute activité humaine qui aurait pour effet de réduire à quelque degré que ce soit la convenance d'une portion particulière de l'environnement pour quelque usage concevable que ce soit. À mon avis, l'intérêt du législateur dans la protection de l'environnement pour certains «usages» ne s'étend qu'à concurrence de ce qui est nécessaire afin de le préserver pour les «usages» qui sont normaux et typiques pour l'endroit en question, ou qui sont susceptibles de le devenir un jour.

19

As I have explained, however, when interpreted literally, s. 13(1)(a) captures considerable activity outside this range, since on a literal reading, the expression "any use that can be made of [the natural environment]" includes all activities that could go on at a given locale, not merely those that normally or even sometimes take place there, or are likely to take place there in the future. Thus, for example, under a "plain meaning" interpretation of s. 13(1)(a) all Ontario residents who in winter-time place sand on the icy sidewalks in front of their houses to lessen the risk of passers-by injuring themselves by slipping and falling would seemingly be subject to prosecution and imprisonment: city sidewalks are clearly part of the "natural environment" as defined in s. 1(1)(k) EPA, and the spreading of sand can render them less suitable for use as cross-country ski trails (making sand a "contaminant", and triggering the operation of s. 13(1)(a)). It would be no defence for the accused

Toutefois, comme je l'ai expliqué, s'il reçoit une interprétation littérale, l'al. 13(1)a) embrasse beaucoup d'activités qui débordent cette portée, puisque, au sens littéral, l'expression «tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]» comprend toutes les activités qui pourraient avoir lieu à un endroit donné, et non pas seulement celles qui s'y déroulent normalement, voire parfois, ou qui sont susceptibles de s'y dérouler à l'avenir. À titre d'exemple, selon une interprétation fondée sur le «sens ordinaire» de l'al. 13(1)a), tous les citoyens ontariens qui, l'hiver venu, épandent du sable sur le trottoir glacé devant leur maison pour réduire le risque que des piétons tombent et se blessent seraient vraisemblablement passibles de poursuite et d'emprisonnement: les trottoirs municipaux font clairement partie de l'«environnement naturel» au sens de l'al. 1(1)(k) LPE, et l'épandage de sable peut les rendre moins appropriés à des usages comme le maintien d'une piste de ski de

to establish that no-one wanted to ski on the sidewalk, since as long as it was clear that it was physically possible to “use” sidewalks in this manner (so that this “use” was thus conceivable), it would fall within the scope of the section. While my colleague Gonthier J. is no doubt correct in his assertion, in para. 56, that “the average citizen in Ontario would have known that pollution was statutorily prohibited”, I believe it is also fair to say that the average person in Ontario would have been very surprised to learn that placing sand on sidewalks, and countless other similar activities, were prohibited and subject to criminal sanction even when they did not interfere with any actual current or probable future “use” of the environment. Although the fact that police and provincial prosecutors rarely, if ever, lay charges against persons whose activities interfere with purely hypothetical “uses” of the environment cannot, in my view, be invoked to sustain the legislation if it were found to be unconstitutionally overbroad (in my opinion, my reasoning in *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045, applies equally to the present context), this fact does suggest that the legislature did not seriously intend that all such activity was to be prohibited and punished. In my view, the fact that s. 13(1)(a), when interpreted literally, captures a wide range of activities that fall outside the scope of the legislative purpose underlying the section indicates that the provision would, if given this interpretation, fail to meet s. 7 scrutiny. Imprisoning a person whose activities do not affect any actual or apprehended “use” of the environment and which do not have any other negative effect would, in my view, constitute a deprivation of liberty that is not in accordance with the principles of fundamental justice — imposing penal sanctions in such cases would indeed “[go] beyond what is needed to accomplish the governmental objective”: *Heywood*, *supra*, at p. 794.

The question that must be addressed in the present case is thus the following: given the presump-

tion (transformant le sable en un «contaminant» et déclenchant l’application de l’al. 13(1)a)). Il ne servirait à rien d’invoquer en défense que personne ne veut faire du ski sur le trottoir puisque, tant qu’il appert clairement qu’il est matériellement possible de faire un tel «usage» des trottoirs («usage» ainsi rendu conceivable), cet «usage» est visé par la disposition. Si mon collègue le juge Gonthier a sans doute raison de dire, au par. 56, que «l’Ontarien moyen devait savoir que la pollution était interdite par la loi», je crois toutefois qu’on peut tout aussi bien dire que l’Ontarien moyen aurait été très surpris d’apprendre que l’épandage de sable sur les trottoirs et bon nombre d’autres activités semblables sont prohibés et le rendent passible de sanctions pénales même si ces activités ne nuisent à aucun «usage» actuel ou éventuel de l’environnement. Même si, pour justifier la loi qui serait jugée inconstitutionnelle en raison de sa portée excessive, on ne peut, selon moi, invoquer le fait que la police et les poursuivants provinciaux engagent rarement, voire jamais, de poursuites pénales contre les personnes dont les activités nuisent à des «usages» purement hypothétiques de l’environnement (et j’estime que le raisonnement que j’ai suivi dans l’arrêt *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045, est également applicable au présent contexte), ce fait laisse néanmoins entendre que le législateur ne prévoyait pas sérieusement interdire et sanctionner toutes les activités de cette nature. À mon avis, le fait que l’al. 13(1)a), lorsqu’il est interprété littéralement, englobe une vaste gamme d’activités qui débordent la portée de son objectif législatif sous-jacent indique que cette disposition, lorsqu’elle est ainsi interprétée, ne satisfait pas à l’examen au regard de l’art. 7. Emprisonner une personne dont les activités ne nuisent à aucun «usage» réel ou éventuel de l’environnement et n’ont aucun autre effet négatif constituerait, selon moi, une privation de liberté qui ne respecterait pas les principes de justice fondamentale — imposer des sanctions pénales en pareil cas serait effectivement «all[er] au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l’objectif gouvernemental»: *Heywood*, précité, à la p. 794.

La question à examiner en l’espèce se présente donc comme suit: étant donnée la présomption que

tion that the legislature intended to legislate in accordance with the constitution, is s. 13(1)(a) open to an alternative construction that would render it constitutional? In my view, such an alternative interpretation does indeed exist. As I noted earlier, the most natural manner of viewing s. 13 is to view all of the various subsections as directed at different (albeit overlapping) evils. However, it is also possible to interpret s. 13(1)(a) as expressing the general intention of the section as a whole, and to treat paras. 13(1)(b) through (h) as setting out specific examples of “impairment[s] . . . of the natural environment for any use that can be made of it”. That is, s. 13(1)(a) can be read as if it were part of the main body of the section, with words to the effect of “and, without limiting the generality of the foregoing, that” interposed between it and the other subsections. When viewed in this way, the fact that the word “use” in paras. (b) through (h) is qualified and narrowed in several respects has a very different effect than it does if para. (a) is seen as standing independently (as was discussed above) — now, the restrictions on the term in the other subsections can be seen as being imported into para. (a) (through a variant of the *ejusdem generis* principle), rather than as suggesting that the term as used in para. (a) is to be interpreted more broadly than in the other subsections.

21

In my view, s. 13(1) is open to construction in this manner. Furthermore, when provisions in paras. 13(1)(b) through (h) are taken as specifying the sense to be ascribed to the term “use” in para. (a), I am of the view that the section is no longer unconstitutionally overbroad, since the types of harms captured by paras. (b) through (h) fall squarely within the legislative intent underlying the section and the Act as a whole. In light of the presumption that the legislature intended to act in accordance with the constitution, I believe it is appropriate to interpret s. 13(1)(a) in this manner, as providing the best reflection of the intentions of Ontario’s legislature. That is, the term “for any use that can be made of [the natural environment]” in s. 13(1)(a) should be understood as covering situa-

le législateur entendait légiférer dans le respect de la constitution, l’al. 13(1)a peut-il recevoir une autre interprétation qui le rendrait constitutionnel? À mon avis, il existe effectivement une autre interprétation. Comme je l’ai déjà noté, la façon la plus naturelle de considérer l’art. 13 consiste à voir chacun des divers alinéas comme visant des maux différents (qui peuvent toutefois se chevaucher). Cependant, il est aussi possible d’interpréter l’al. 13(1)a comme l’expression de l’objet général du paragraphe dans son ensemble, et de voir en chacun des al. 13(1)b) à h) l’énonciation d’exemples spécifiques de «dégradation [. . .] de l’environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être faire». En d’autres termes, l’al. 13(1)a peut être considéré comme s’il faisait partie du corps principal de l’article et qu’il était suivi d’expressions comme «notamment» ou «sans que soit limité la généralité de ce qui précède», puis des autres alinéas. Vu de cette façon, le fait que le mot «usage» dans les al. b) à h) est qualifié et restreint à plusieurs égards entraîne un effet très différent de celui qu’il aurait si l’al. a) était considéré comme un élément indépendant (comme nous l’avons déjà vu) — dès lors, les restrictions apportées à ce mot dans les autres alinéas peuvent être perçues comme incluses dans l’al. a) (par une variante de la règle *ejusdem generis*), plutôt que comme des indications que le mot employé à l’al. a) doit être interprété de manière plus générale que dans les autres alinéas.

À mon avis, le par. 13(1) se prête à une telle interprétation. En outre, lorsque les dispositions des al. 13(1)b) à h) sont prises comme précisant le sens à donner au mot «usage» employé à l’al. a), j’estime que la disposition cesse d’être inconstitutionnelle en raison d’une portée excessive, puisque les types de maux englobés par les al. b) à h) sont clairement visés par l’intention législative sous-jacente à la disposition particulière et à la Loi dans son ensemble. Compte tenu de la présomption selon laquelle le législateur a voulu agir dans le respect de la constitution, je crois qu’il y a lieu d’interpréter l’al. 13(1)a de cette façon, parce que cela reflète le mieux les intentions du législateur ontarien. En d’autres termes, l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’envi-

tions captured by s. 13(1)(b) through (h) and analogous situations, if any indeed exist. For the purposes of the present case, I believe it suffices to resolve the interpretive problem only to this level of detail, since it is clear that any interpretation based on the framework of construction I have outlined above will not be unconstitutionally overbroad. That is, it is unnecessary in the present case to determine whether there exist any situations analogous to those in paras. 13(1)(b) through (h) that would not be captured by those subsections but would be covered by (a), since it is clear that in the case at bar the appellant's conduct contravened, at minimum, s. 13(1)(b), (c), (d) and (g). This is sufficient to bring the appellant squarely within the ambit of para. (a), under any interpretation where the content of para. (a) is informed by the terms of s. 13(1)'s other paragraphs.

#### B. "Impairment"

What remains to be considered is the interpretation to be given to the word "impairment" as it appears in s. 13(1)(a). As Gonthier J. points out, the meaning of the related term "impaired" has been the subject of considerable debate in the context of the "impaired driving" provision of the *Criminal Code* (s. 253(a)), where courts have reached differing conclusions over whether or not the term covers even a slight departure from the norm, or whether instead some more marked departure from the norm is required. It is clear from this debate that the term "impaired" equally supports either of these two senses standing alone, and that the task of interpretation thus arises. I find it unnecessary, however, to invoke the presumption of constitutionality here, since I am of the view that an interpretation can be generated by the ordinary rules of construction that is not overbroad.

When interpreting a term that on its face bears two equally plausible meanings, it is appropriate to consider the consequences that would result from applying either interpretation to the statutory provision at issue, and to ask whether these consequences can plausibly be seen as intended by the

ronnement naturel]» qui figure à l'al. 13(1)a) devrait être comprise comme incluant les situations visées par les al. 13(1)b) à h) et les situations analogues, s'il en existe. Pour les fins du présent pourvoi, je crois qu'il suffit de résoudre le problème d'interprétation jusqu'à ce niveau de détail seulement, puisqu'il appert clairement que toute disposition interprétée selon la grille d'interprétation susmentionnée ne sera pas inconstitutionnelle pour cause de portée excessive. Autrement dit, il n'est pas nécessaire en l'espèce de déterminer s'il existe des situations analogues à celles visées par les al. 13(1)b) à h) qui ne seraient pas englobées par ces alinéas mais qui seraient visées par l'al. a), puisqu'il est clair que, en l'espèce, la conduite de l'appelante a contrevenu à tout le moins aux al. 13(1)b), c), d) et g). Cela suffit pour que l'appelante soit directement visée par l'al. a), selon toute interprétation où le contenu de l'al. a) est qualifié par les termes des autres alinéas du par. 13(1).

#### B. «Dégradation»

Il reste à interpréter le mot «dégradation» (en anglais «*impairment*»), qui figure à l'al. 13(1)a). Comme le souligne le juge Gonthier, le sens du terme connexe «*impaired*» («affaibli») a fait l'objet d'un débat considérable dans le contexte de la disposition du *Code criminel* portant sur la «conduite d'un véhicule avec capacité affaiblie» (al. 253a)), où les tribunaux sont parvenus à des conclusions divergentes sur la question de savoir si ce mot vise même un faible écart par rapport à la norme ou s'il faut un écart plus marqué. Il ressort clairement de ce débat que le mot «*impaired*» peut tout aussi bien recevoir l'un ou l'autre de ces deux sens et qu'il nécessite donc un exercice d'interprétation. J'estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer ici la présomption de constitutionnalité puisque je suis d'avis que les règles d'interprétation ordinaires permettent d'interpréter la disposition comme n'étant pas de portée excessive.

Lorsqu'il faut interpréter un terme qui, à première vue, peut permettre deux sens également plausibles, il y a lieu d'examiner les conséquences qui pourraient découler de l'une ou l'autre interprétation de la disposition législative en cause et de se demander si ces conséquences peuvent d'une

legislature (see my reasons in *R. v. Hibbert*, [1995] 2 S.C.R. 973.) In the context of s. 13(1)(a), interpreting the term "impairment" as including all slight departures from the norm would mean that virtually everyone in Ontario would regularly be in contravention of the section, and thus liable to fines and imprisonment. Although the Ontario legislature is undoubtedly concerned about the significant impairments of environmental quality that can result from the aggregate of a large number of sources of pollution, each having an insignificant effect standing alone, I do not believe that the legislature considered the threat of imprisonment an appropriate means of addressing problems of this nature. For example, it is well established that emissions from automobiles are a major contributor to smog in urban areas, which is clearly an environmental problem of the sort the legislature was concerned with. While no one automobile can be said to "impair" environmental quality significantly, the combination of many thousands of automobiles results in a significant source of discomfort and hazard to health. Yet, while the legislature no doubt has a legitimate interest in controlling such pollution, it clearly did not contemplate the imprisonment of all drivers in Ontario. Rather, I believe the legislature intended to reserve the threat of imprisonment as a deterrent aimed at persons whose activities contribute significantly to an identifiable environmental problem. It is self-evident, I believe, that when the term "impairment" is interpreted in this manner it does not render the impugned provision overbroad in relation to the legislative purpose.

### III. Conclusion

Subject to the above remarks, I would dismiss the appeal in accordance with the reasons of Gonthier J.

manière plausible avoir été voulues par le législateur (voir mes motifs dans l'arrêt *R. c. Hibbert*, [1995] 2 R.C.S. 973). Dans le contexte de l'al. 13(1)a), le fait d'interpréter le mot «dégradation» comme incluant même les faibles écarts par rapport à la norme signifierait que pratiquement tous les Ontariens contreviendraient régulièrement à cette disposition et seraient donc passibles d'amendes et de peines d'emprisonnement. Même si le législateur ontarien se préoccupe sans aucun doute des dégradations importantes de la qualité de l'environnement qui peuvent découler de l'effet cumulatif de nombreuses sources de pollution qui, prises individuellement, n'ont qu'un effet négligeable, je ne crois pas que le législateur ait pensé que la menace d'emprisonnement soit un moyen approprié pour résoudre les problèmes de cette nature. Par exemple, il est bien établi que les émissions dégagées par les automobiles contribuent pour une large part à la formation du smog dans les zones urbaines, lequel est clairement un problème environnemental de la nature de ceux qui préoccupent le législateur. Même si l'on ne peut dire qu'une automobile en particulier «dégrade» de façon importante la qualité de l'environnement, la combinaison de plusieurs milliers d'automobiles a pour effet de constituer une source importante d'inconfort et de danger pour la santé. Pourtant, même si le législateur a sans aucun doute un intérêt légitime à assurer l'élimination d'une telle pollution, il n'a manifestement pas envisagé l'emprisonnement de tous les conducteurs en Ontario. Je crois plutôt que le législateur entend réserver la menace d'emprisonnement comme moyen de dissuasion pour les personnes dont les activités contribuent de façon importante à un problème d'environnement identifiable. Il va de soi, selon moi, que lorsque le mot «dégradation» est interprété de cette manière, il ne donne pas à la disposition attaquée une portée excessive eu égard à l'objectif législatif.

### III. Conclusion

Sous réserve des remarques qui précèdent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi conformément aux motifs du juge Gonthier.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci and Major JJ. was delivered by

GONTHIER J. —

## I. Issues

The issues in this appeal are encompassed in the three following constitutional questions:

1. Does s. 13(1)(a) of the *Environmental Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 141 (now s. 14(1) of the *Environmental Protection Act*, R.S.O. 1990, c. E.19), constitutionally apply to the appellant when maintaining its right-of-way?
2. Is s. 13(1)(a) of the *Environmental Protection Act* so vague as to infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. If the answer to question 2 is in the affirmative, is s. 13(1)(a) nevertheless justified by s. 1 of the *Charter*?

The first question was answered in the affirmative in reasons delivered orally at the conclusion of the hearing of the appeal and the decision as to questions 2 and 3 was reserved. These reasons respond to the second and third questions. The issue as argued is more fully stated as whether s. 13(1)(a) of Ontario's *Environmental Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 141 (as amended) ("EPA") contravenes s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because it is unconstitutionally vague and/or overbroad.

## II. Factual Background

On April 6 and 11, 1988, Canadian Pacific Limited ("CP") conducted controlled burns of the dry grass and weeds on its railway right-of-way in the town of Kenora, Ontario. The purpose of the controlled burns was to clear the right-of-way of combustible material which posed a potential fire hazard. Both burns discharged a significant amount of thick, dark smoke, which adversely affected the health and property of nearby residents. One resident suffered an asthma attack in his driveway after being exposed to the smoke. The smoke filled

Version française du jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci et Major rendu par

LE JUGE GONTHIER —

## I. Les points en litige

Le présent pourvoi porte sur les trois questions constitutionnelles suivantes:

1. L'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1980, ch. 141 (maintenant le par. 14(1) de la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. 1990, ch. E.19), s'applique-t-il constitutionnellement à l'appelante lorsqu'elle procède à l'entretien de son emprise?
2. L'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur la protection de l'environnement* est-il vague au point de contrevenir à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. Si la réponse à la deuxième question est affirmative, l'al. 13(1)a) est-il néanmoins justifié par l'article premier de la *Charte*?

La première question a reçu une réponse affirmative dans les motifs rendus oralement à la fin de l'audition du pourvoi et les deuxième et troisième questions ont été prises en délibéré. Les présents motifs répondent à ces dernières. Il s'agit plus précisément de déterminer si l'al. 13(1)a) de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, L.R.O. 1980, ch. 141 (modifiée) («LPE»), viole l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour cause d'imprécision inconstitutionnelle ou de portée excessive.

## II. Les faits

Les 6 et 11 avril 1988, Canadien Pacifique Limitée («CP») a procédé à un brûlage contrôlé des herbes sèches et des broussailles sur son emprise ferroviaire dans la ville de Kenora (Ontario). Elle visait ainsi à libérer l'emprise des matières combustibles qui pouvaient constituer un risque d'incendie. Les deux opérations de brûlage ont rejeté une quantité importante de fumée épaisse et opaque, qui a entraîné des conséquences préjudiciables pour la santé et les biens des personnes résidant à proximité. L'une d'entre elles a

the home of another man, with the result that he had to clean the interior walls and furniture thoroughly. Another resident discovered that the shrubs, grass and trees in her backyard had been damaged by the fire and smoke.

28 The smoke from the April 11, 1988 controlled burn was not only injurious to the health and property of several Kenora residents, but also hampered visibility on a 200-foot stretch of an adjacent road. One driver was forced to engage his vehicle lights and brakes because the smoke was so heavy that he was unable to see the other side of the road.

29 Following complaints from residents of the town, CP was charged with unlawfully discharging or permitting the discharge of a contaminant, namely smoke, into the natural environment that was likely to cause an adverse effect, contrary to s. 13(1)(a) of the Ontario EPA.

30 On October 22, 1991, CP was acquitted by Daub J.P. of the Provincial Offences Court of Ontario, who concluded that, although the respondent had established the essential elements of the offence under s. 13(1)(a) EPA, the appellant's defence of due diligence raised a reasonable doubt. On June 22, 1992, the respondent's appeal to the Ontario Court of Justice, Provincial Division, was allowed, and CP's acquittal was overturned.

31 CP appealed to the Ontario Court of Appeal, raising two constitutional issues. First, CP advanced an interjurisdictional immunity claim, arguing that, because it is a federal undertaking, s. 13(1)(a) of the Ontario EPA is not constitutionally applicable to emissions from controlled burns on its railroad right-of-way. Second, CP alleged that s. 13(1)(a) was unconstitutionally vague, and therefore in violation of s. 7 of the *Charter*. On May 19, 1993, the Court of Appeal dismissed CP's appeal.

fait une crise d'asthme dans son entrée après avoir été exposée à la fumée. La fumée a envahi la résidence d'un autre voisin, qui a dû par la suite procéder à un nettoyage en profondeur des murs intérieurs et du mobilier. Une autre personne a constaté que les arbustes, le gazon et les arbres de sa cour arrière avaient été endommagés par le feu et la fumée.

Non seulement la fumée de l'opération de brûlage du 11 avril 1988 a entraîné des conséquences préjudiciables pour la santé et les biens de plusieurs citoyens de Kenora, mais elle a aussi réduit la visibilité sur un tronçon de deux cents pieds d'une route adjacente. Un conducteur a dû allumer les phares de son véhicule et mettre les freins parce que la fumée était tellement dense qu'elle l'empêchait de voir l'autre côté de la route.

À la suite de plaintes portées par des citoyens de cette ville, CP a été accusée d'avoir illégalement occasionné ou permis le rejet d'un contaminant, à savoir de la fumée, dans l'environnement naturel ce qui pouvait entraîner une conséquence préjudiciable, en violation de l'al. 13(1)a) LPE.

Le 22 octobre 1991, CP a été acquittée par le juge Daub de la Cour des infractions provinciales de l'Ontario, qui a conclu que, même si l'intimée avait établi les éléments essentiels de l'infraction visée à l'al. 13(1)a) LPE, le moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable invoqué par l'appelante suscitait un doute raisonnable. Le 22 juin 1992, la Division provinciale de la Cour de justice de l'Ontario a accueilli l'appel interjeté par l'intimée et infirmé l'acquiescement de CP.

CP a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel de l'Ontario en soulevant deux questions constitutionnelles. Elle a d'abord invoqué l'exclusivité des compétences en faisant valoir qu'à titre d'établissement fédéral, elle ne pouvait en vertu de la constitution être assujettie à l'application de l'al. 13(1)a) LPE à l'égard des rejets entraînés par le brûlage sur son emprise ferroviaire. Elle a aussi prétendu que l'al. 13(1)a) était d'une imprécision inconstitutionnelle et que, par conséquent, il violait l'art. 7 de la *Charte*. Le 19 mai 1993, la Cour d'appel a rejeté l'appel de CP.



CP then appealed both constitutional issues to this Court. In reasons delivered from the bench on January 24, 1995, this Court dismissed the interjurisdictional immunity claim, finding that the Privy Council decision in *Canadian Pacific Railway Co. v. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, was determinative that s. 13(1)(a) was constitutionally applicable to CP in the circumstances of this case. Judgment on the s. 7 claim was reserved.

### III. Relevant Statutory Provisions

*Environmental Protection Act*, R.S.O. 1980, c. 141, as amended S.O. 1983, c. 52: —

1. — (1) In this Act,

- (c) “contaminant” means any solid, liquid, gas, odour, heat, sound, vibration, radiation or combination of any of them resulting directly or indirectly from the activities of man that may,
- (i) impair the quality of the natural environment for any use that can be made of it,
- (ii) cause injury or damage to property or to plant or animal life,
- (iii) cause harm or material discomfort to any person,
- (iv) adversely affect the health or impair the safety of any person,
- (v) render any property or plant or animal life unfit for use by man;
- (vi) cause loss of enjoyment of normal use of property, or
- (vii) interfere with the normal conduct of business.
- (k) “natural environment” means the air, land and water, or any combination or part thereof, of the Province of Ontario . . . .

13. — (1) Notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, no person shall deposit, add, emit or discharge a contaminant or cause or permit the

CP a alors saisi notre Cour des deux questions constitutionnelles. Dans les motifs prononcés à l’audience le 24 janvier 1995, notre Cour a rejeté la demande fondée sur l’exclusivité des compétences en concluant que l’arrêt du Conseil privé *Canadian Pacific Railway Co. c. Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours*, [1899] A.C. 367, établissait qu’est constitutionnelle l’application de l’al. 13(1)a) à CP dans les circonstances de l’espèce. Elle a pris en délibéré la question de la demande sous le régime de l’art. 7.

### III. Les dispositions législatives pertinentes

La *Loi sur la protection de l’environnement*, L.R.O. 1980, ch. 141, modifiée par S.O. 1983, ch. 52: —

[TRADUCTION]

1. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

- c) «contaminant» Solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration, radiation ou une combinaison de ces éléments qui proviennent, directement ou indirectement, des activités humaines et qui peuvent
- (i) causer la dégradation de la qualité de l’environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait,
- (ii) causer du tort ou des dommages à des biens, des végétaux ou des animaux,
- (iii) causer de la nuisance ou des malaises sensibles à quiconque,
- (iv) causer l’altération de la santé de quiconque ou l’atteinte à sa sécurité;
- (v) rendre des biens, des végétaux ou des animaux impropres à l’usage des êtres humains;
- (vi) causer la perte de jouissance de l’usage normal d’un bien,
- (vii) entraver la marche normale des affaires.
- k) «environnement naturel» Air, terrain et eau ou toute combinaison ou partie de ces éléments qui sont compris dans la province de l’Ontario . . . .

13. (1) Malgré toute autre disposition de la présente loi et des règlements, nul ne doit déposer, ajouter, émettre ou rejeter un contaminant, ou causer ou permettre le

deposit, addition, emission or discharge of a contaminant into the natural environment that,

- (a) causes or is likely to cause impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it;
- (b) causes or is likely to cause injury or damage to property or to plant or animal life;
- (c) causes or is likely to cause harm or material discomfort to any person;
- (d) adversely affects or is likely to adversely affect the health of any person;
- (e) impairs or is likely to impair the safety of any person;
- (f) renders or is likely to render any property or plant or animal life unfit for use by man;
- (g) causes or is likely to cause loss of enjoyment of normal use of property; or
- (h) interferes or is likely to interfere with the normal conduct of business.

(2) Clause (1)(a) does not apply to animal wastes disposed of in accordance with normal farming practices.

#### IV. Decisions Below

##### (1) *Daub J.P.*

33 Daub J.P. agreed that s. 13(1)(a) EPA could apply to an almost limitless number of possible circumstances, but did not think that the provision was indefinite or uncertain. He observed that it would be impossible for the legislature to codify each circumstance in which the provision might apply, and that it would be the task of the courts to interpret and apply the provision in each case.

34 Moreover, Daub J.P. relied on the decision of the United States Supreme Court in *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982), as adopted by the Ontario Court of Appeal in *R. v. Morgentaler* (1985), 52 O.R. (2d) 353, for the proposition that a party may not allege vagueness where that party's conduct is clearly proscribed by the challenged legislative enactment. In Daub J.P.'s view, CP's conduct in Kenora on April 6 and 11, 1988 was prohibited by s. 13(1)(a)

dépôt, l'ajout, l'émission ou le rejet dans l'environnement naturel d'un contaminant qui

- a) cause ou risque de causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait,
- b) cause ou risque de causer du tort ou des dommages à des biens, des végétaux ou des animaux,
- c) cause ou risque de causer de la nuisance ou des malaises sensibles à quiconque,
- d) cause ou risque de causer l'altération de la santé de quiconque;
- e) cause ou risque de causer l'atteinte à la sécurité de quiconque;
- f) rend ou risque de rendre des biens, des végétaux ou des animaux impropres à l'usage des êtres humains,
- g) cause ou risque de causer la perte de jouissance de l'usage normal d'un bien,
- h) entrave ou risque d'entraver la marche normale des affaires.

(2) L'alinéa (1)a) ne s'applique pas aux déchets animaux qui sont éliminés conformément aux pratiques normales en usage dans les exploitations agricoles.

#### IV. Les tribunaux d'instance inférieure

##### (1) *Le juge Daub*

Tout en reconnaissant que l'al. 13(1)a) LPE pouvait s'appliquer à un nombre presque illimité de situations possibles, le juge Daub a conclu qu'il ne s'agissait pas d'une disposition indéfinie ou incertaine. Il a fait remarquer qu'il serait impossible pour le législateur de codifier chaque circonstance susceptible d'être visée par cette disposition et qu'il appartient aux tribunaux d'en assurer l'interprétation et l'application dans chaque cas.

Le juge Daub s'est aussi fondé sur l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis *Hoffman Estates c. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982), adopté par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *R. c. Morgentaler* (1985), 52 O.R. (2d) 353, pour dire qu'une partie ne peut invoquer la théorie de l'imprécision lorsque sa conduite est clairement prohibée par la disposition législative attaquée. Selon le juge Daub, la conduite de CP à Kenora les 6 et 11 avril 1988 était interdite par l'al.

EPA, and CP could not therefore raise a vagueness claim against the provision.

(2) *Fraser Prov. Div. J., Ontario Court (Provincial Division)* (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 26

Fraser Prov. Div. J. agreed with the conclusion reached by Daub J.P. He stated at p. 31 that "Section 13 does make it clear to any person of average intelligence what conduct is being prohibited".

(3) *The Ontario Court of Appeal* (1993), 13 O.R. (3d) 389

The Ontario Court of Appeal unanimously rejected CP's vagueness claim. Relying on the decision of this Court in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, the court sought to determine whether s. 13(1)(a) EPA provided sufficient guidance for legal debate. The court also determined that a deferential approach should be employed in light of the important social objectives of the EPA.

Like Daub J.P., the court relied upon the decision of the United States Supreme Court in *Hoffman Estates, supra*, and concluded that CP could not rely on hypothetical examples in support of its vagueness claim. It framed the issue as whether, "in the light of the circumstances of this case" (p. 400), s. 13(1)(a) is unconstitutionally vague.

The court then observed that there are three essential elements which must be proved by the Crown under s. 13(1)(a): (1) the Crown must prove that the defendant discharged or permitted the discharge of a contaminant; (2) the Crown must prove that the contaminant was discharged into the natural environment; and (3) the Crown must prove that the discharge of the contaminant was likely to cause impairment of the quality of the natural environment. The court concluded that the terms "discharge", "contaminant", "natural environment" and "impairment" provided sufficient guidance for legal debate, and that the test developed by this Court in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, was satisfied.

13(1)(a) LPE, de sorte que l'appelante ne pouvait soulever la question de l'imprécision à l'égard de cette disposition.

(2) *Le juge Fraser de la Cour de l'Ontario (Division provinciale)* (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 26

Le juge Fraser a souscrit à la conclusion tirée par le juge Daub. Il a dit à la p. 31 que [TRADUCTION] «L'article 13 indique clairement à toute personne d'intelligence moyenne quelle conduite est interdite».

(3) *La Cour d'appel de l'Ontario* (1993), 13 O.R. (3d) 389

La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté à l'unanimité le moyen de l'imprécision invoqué par CP. En se fondant sur l'arrêt de notre Cour *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, la cour a cherché à déterminer si l'al. 13(1)(a) LPE constituait un guide suffisant pour permettre un débat judiciaire. La cour a aussi déterminé qu'il y avait lieu de faire preuve de retenue eu égard aux objectifs sociaux importants visés par la LPE.

À l'instar du juge Daub, la cour s'est fondée sur l'arrêt *Hoffman Estates*, précité, de la Cour suprême des États-Unis et elle a conclu que CP ne pouvait invoquer des cas hypothétiques pour étayer sa prétention d'imprécision. Selon elle, il s'agissait de déterminer si, [TRADUCTION] «compte tenu des circonstances de l'espèce» (p. 400), l'al. 13(1)(a) est d'une imprécision inconstitutionnelle.

La cour a ensuite fait remarquer que le ministère public doit prouver trois éléments essentiels sous le régime de l'al. 13(1)(a): (1) que la défenderesse a rejeté un contaminant, ou permis que cela se fasse; (2) que le contaminant a été rejeté dans l'environnement naturel; (3) que le rejet du contaminant risquait de causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel. La cour a conclu que les expressions «rejet», «contaminant», «environnement naturel» et «dégradation» constituaient un guide suffisant pour permettre un débat judiciaire, et que le critère élaboré par notre Cour dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, était respecté.

V. Analysis(1) *Introduction*

39 CP alleges that s. 13(1)(a) EPA is unconstitutionally vague and overbroad, and thereby infringes s. 7 of the *Charter*. Section 13(1)(a) states:

13. — (1) Notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, no person shall deposit, add, emit or discharge a contaminant or cause or permit the deposit, addition, emission or discharge of a contaminant into the natural environment that,

(a) causes or is likely to cause impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it . . . .

In the courts below, CP's vagueness claim involved a general challenge to s. 13(1)(a) in its entirety. In this Court, however, CP's claim specifically challenges the expression "for any use that can be made of [the natural environment]". CP submits that this element of s. 13(1)(a) is so vague and broad that it fails to provide an intelligible standard that would enable citizens to regulate their conduct.

40 I would note that s. 13(1)(a) EPA was amended in 1988 (S.O. 1988, c. 54, s. 10) and later renumbered as s. 14(1) (R.S.O. 1990, c. E.19). That provision states:

14. — (1) Despite any other provision of this Act or the regulations, no person shall discharge a contaminant or cause or permit the discharge of a contaminant into the natural environment that causes or is likely to cause an adverse effect.

"Adverse effect" is defined in s. 1(1) of the 1988 Act, and includes "impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it" (s. 1(1)(a)). Therefore, the issue raised by CP in relation to the old s. 13(1)(a) EPA is directly relevant to ss. 14(1) and 1(1)(a) of the revised Act.

41 Section 13(1)(a) constitutes a broad and general pollution prohibition. In this respect, it is not unusual, as the EPA contains several broadly worded

V. Analyse(1) *Introduction*

CP prétend que l'al. 13(1)(a) LPE est d'une imprécision inconstitutionnelle et a une portée excessive, et qu'il viole ainsi l'art. 7 de la *Charte*. L'alinéa 13(1)(a) dispose:

[TRADUCTION] 13. (1) Malgré toute autre disposition de la présente loi et des règlements, nul ne doit déposer, ajouter, émettre ou rejeter un contaminant, ou causer ou permettre le dépôt, l'ajout, l'émission ou le rejet dans l'environnement naturel d'un contaminant qui

a) cause ou risque de causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait. . .

Devant les tribunaux d'instance inférieure, la prétention d'imprécision de CP visait en général tout l'al. 13(1)(a). Devant notre Cour toutefois, CP attaque particulièrement l'expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]». Elle fait valoir que cet élément de l'al. 13(1)(a) est à ce point imprécis et général qu'il ne peut offrir de norme intelligible qui permette aux citoyens de régler leur conduite en conséquence.

Je voudrais d'abord souligner que l'al. 13(1)(a) LPE a été modifié en 1988 (L.O. 1988, ch. 54, art. 10), avant de devenir le nouveau par. 14(1) (L.R.O. 1990, ch. E.19). Cette disposition porte:

14. (1) Malgré toute autre disposition de la présente loi et des règlements, nul ne doit rejeter un contaminant dans l'environnement naturel ou permettre ou faire en sorte que cela se fasse lorsqu'un tel acte cause ou causera vraisemblablement une conséquence préjudiciable.

L'expression «conséquence préjudiciable» définie au par. 1(1) de la Loi de 1988 comprend notamment: «la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait» (al. 1(1)(a)). Par conséquent, la question soulevée par CP relativement à l'ancien al. 13(1)(a) LPE est directement pertinente à l'égard du par. 14(1) et de l'al. 1(1)(a) de la loi révisée.

L'alinéa 13(1)(a) constitue une interdiction générale de pollution, ce qui n'est pas inhabituel puisque la LPE comporte plusieurs interdictions for-

prohibitions. For example, Part VIII of the EPA prohibits “littering”, and “litter” is broadly defined in s. 73 to include,

... any material left or abandoned in a place other than a receptacle or place intended or approved for receiving such material and “littering” has a corresponding meaning. [Emphasis added.]

Another example is found in s. 23(2) EPA, which prohibits the discharge or deposit of “any waste” upon or over the ice over any water. “Waste” is defined in s. 23(1)(c) as “human excrement or any refuse” (emphasis added).

Environmental protection laws in other provinces contain similarly broad pollution prohibitions. Nova Scotia’s *Environmental Protection Act*, R.S.N.S. 1989, c. 150, prohibits “pollution” generally (s. 23(1)), and “pollution” is defined in part as a “detrimental variation or alteration” (s. 3(n)) “that causes or is likely to cause impairment of the quality of the environment for any use that can be made of it . . .” (s. 3(f)(i)(A)). Quebec’s *Environment Quality Act*, R.S.Q. 1977, c. Q-2, contains the following prohibition:

**20.** No one may emit, deposit, issue or discharge or allow the emission, deposit issuance or discharge into the environment of a contaminant in a greater quantity or concentration than that provided for by regulation of the Gouvernement.

The same prohibition applies to the emission, deposit, issuance or discharge of any contaminant the presence of which in the environment is prohibited by regulation of the Gouvernement or is likely to affect the life, health, safety, welfare or comfort of human beings, or to cause damage to or otherwise impair the quality of the soil, vegetation, wild life or property. [Emphasis added.]

Saskatchewan’s *The Environmental Management and Protection Act*, S.S. 1983-84, c. E-10.2, as am. by S.S. 1992, c. 49, s. 5, is more succinct: “no person shall pollute or cause any pollution” (s. 34.1),

mulées en termes généraux. Ainsi, la Partie VIII de la LPE interdit de «répandre des détritux», et définit à l’art. 73 le terme «détritux» de façon générale:

[TRADUCTION] . . . «détritux» s’entend notamment de toute matière laissée ou abandonnée dans un endroit autre qu’un récipient ou un endroit destiné ou autorisé à recevoir cette matière et l’expression «répandre des détritux» a une signification correspondante. [Je souligne.]

On peut en outre citer à titre d’exemple supplémentaire le par. 23(2) LPE qui interdit de rejeter ou de déposer «des déchets» sur de la glace formée à la surface des eaux. Le terme «déchets» défini à l’al. 23(1)c) comprend les [TRADUCTION] «excréments humains ou détritux» (je souligne).

Les lois sur la protection de l’environnement dans d’autres provinces comportent des interdictions de pollution semblables formulées aussi en termes généraux. L’*Environmental Protection Act* de la Nouvelle-Écosse, R.S.N.S. 1989, ch. 150, interdit la «pollution» en général (par. 23(1)), laquelle est définie en partie comme une [TRADUCTION] «modification ou altération nuisible» (al. 3n)) [TRADUCTION] «qui cause ou risque de causer une dégradation de la qualité de l’environnement pour tout usage qui peut en être fait» (disp. 3f)(i)(A)). La *Loi sur la qualité de l’environnement* du Québec, L.R.Q. 1977, ch. Q-2, prévoit l’interdiction suivante:

**20.** Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l’émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l’environnement d’un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s’applique à l’émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l’environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l’être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens. [Je souligne.]

L’*Environmental Management and Protection Act* de la Saskatchewan, S.S. 1983-84, ch. E-10.2, mod. par S.S. 1992, ch. 49, art. 5, est plus concise: [TRADUCTION] «Nul ne peut polluer ou causer

with "pollution" defined very broadly in s. 2(v). Examples of similarly broad pollution prohibitions can be found in s. 8 of the *Waters Protection Act*, R.S.N. 1990, c. W-5; s. 20 of the *Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-9; s. 5.3 of the *Clean Environment Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-6, ad. by S.N.B. 1989, c. 52, s. 6 and am. by S.N.B. 1993, c. 13, s. 5; and s. 98 of the *Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, c. E-13.3. Moreover, the *Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985, c. 16 (4th Supp.), contains a very broad prohibition against ocean dumping, which makes it a crime to dump "any substance" from "any ship, aircraft, platform or other anthropogenic structure" in "any area of the sea" over which Canada exercises jurisdiction (s. 67).

quelque pollution» (art. 34.1), le terme «pollution» étant défini en termes très généraux à l'al. 2v). On peut trouver des exemples d'interdictions de polluer aussi générales à l'art. 8 de la *Waters Protection Act*, R.S.N. 1990, ch. W-5, à l'art. 20 de l'*Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-9, à l'art. 5.3 de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*, L.R.N.-B. 1973, ch. C-6, aj. par L.N.-B. 1989, ch. 52, art. 6, et mod. par L.N.-B. 1993, ch. 13, art. 5, et à l'art. 98 de l'*Environmental Protection and Enhancement Act*, S.A. 1992, ch. E-13.3. En outre, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4<sup>e</sup> suppl.) comprend une interdiction très générale de procéder à toute immersion de déchets en mer, rendant passible d'une infraction quiconque procède à l'immersion «de substances» à partir «de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages» dans «toute zone de mer» relevant de la souveraineté du Canada (art. 67).

43

What is clear from this brief review of Canadian pollution prohibitions is that our legislators have preferred to take a broad and general approach, and have avoided an exhaustive codification of every circumstance in which pollution is prohibited. Such an approach is hardly surprising in the field of environmental protection, given that the nature of the environment (its complexity, and the wide range of activities which might cause harm to it) is not conducive to precise codification. Environmental protection legislation has, as a result, been framed in a manner capable of responding to a wide variety of environmentally harmful scenarios, including ones which might not have been foreseen by the drafters of the legislation. This has left such legislation open to allegations of unconstitutional vagueness: *R. v. Lopes* (1988), 3 C.E.L.R. (N.S.) 78 (Ont. Dist. Ct.); *R. v. Royal Pacific Seafarms Ltd.* (1989), 7 W.C.B. (2d) 355 (B.C. Co. Ct.); *Québec (P.G.) v. Noranda Inc. (Mines Noranda Ltée)* (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 158 (Que. Ct. (crim. div.)); *R. v. Algoma Steel Corp.* (1991), 14 W.C.B. (2d) 264 (Ont. Ct. (Prov. Div.)); *R. v. Satellite Construction Ltd.* (1992), 8 C.E.L.R. (N.S.) 215 (N.S. Prov. Ct.), and *R. v. Commander Business Furniture Inc.* (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 185 (Ont. Ct. (Prov. Div.)). In

Il ressort clairement de cette brève revue des interdictions relatives à la pollution au Canada que nos législateurs ont préféré adopter une démarche générale, évitant ainsi une codification exhaustive de chaque situation entraînant l'interdiction de polluer. Une telle démarche dans le domaine de la protection de l'environnement ne surprend pas, étant donné que la nature de l'environnement (sa complexité et la vaste gamme des activités qui peuvent en causer la dégradation) ne se prête pas à une codification précise. Les lois sur la protection de l'environnement ont donc été rédigées d'une façon qui permette de répondre à une vaste gamme d'atteintes environnementales, y compris celles qui n'ont peut-être même pas été envisagées par leurs rédacteurs. Les lois de cette nature prêtent ainsi le flanc à des allégations d'imprécision inconstitutionnelle: *R. c. Lopes* (1988), 3 C.E.L.R. (N.S.) 78 (C. dist. Ont.); *R. c. Royal Pacific Seafarms Ltd.* (1989), 7 W.C.B. (2d) 355 (C. cté. C.-B.); *Québec (P.G.) c. Noranda Inc. (Mines Noranda Ltée)* (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 158 (C. Qué. (ch. crim.)); *R. c. Algoma Steel Corp.* (1991), 14 W.C.B. (2d) 264 (C. Ont. (Div. prov.)); *R. c. Satellite Construction Ltd.* (1992), 8 C.E.L.R. (N.S.) 215 (C. prov. N.-É.), et *R. c. Commander Business Furniture Inc.* (1992), 9 C.E.L.R. (N.S.) 185

none of these cases, however, has the s. 7 vagueness claim succeeded.

CP's vagueness and overbreadth claims in relation to s. 13(1)(a) of the Ontario EPA could, in my view, be raised against any of the provincial and federal pollution prohibitions which I have mentioned above. Thus, a finding in CP's favour in the instant case would place these prohibitions, and potentially many others, in constitutional jeopardy. Such a finding would obviously impede the ability of the legislature to provide for environmental protection, and would constitute a significant social policy setback. However, for the reasons developed below, I find that CP's constitutional challenge must fail. The terms of s. 13(1)(a) EPA are not vague, but in fact apply quite clearly to pollution activity which is appropriately the subject of legislative prohibition. Moreover, while s. 13(1)(a) applies broadly, the objective of environmental protection is ambitious in scope. The legislature is justified in choosing equally ambitious means for achieving this objective.

In the discussion below, I will consider in detail the vagueness aspect of CP's constitutional challenge. I will then turn briefly to the overbreadth claim.

(2) *The Applicable Legal Principles for a Section 7 Vagueness Claim*

In *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, I enunciated the appropriate interpretive approach to a s. 7 vagueness claim. As I observed there, the principles of fundamental justice in s. 7 require that laws provide the basis for coherent judicial interpretation, and sufficiently delineate an "area of risk". Thus, "a law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate" (p. 643). This requirement of legal precision is founded on two rationales: the need to provide fair notice to citi-

(C. Ont. (Div. prov.)). Les allégations d'imprécision fondées sur l'art. 7 n'ont toutefois été retenues dans aucune de ces affaires.

Les allégations d'imprécision et de portée excessive avancées par CP à l'égard de l'al. 13(1)a) LPE pourraient, à mon avis, être soulevées à l'égard de n'importe quelle des interdictions de polluer provinciales et fédérales susmentionnées. Par conséquent, toute décision en faveur de CP en l'espèce mettrait en péril la constitutionnalité de ces interdictions et peut-être de nombreuses autres. Une telle décision nuirait manifestement au pouvoir du législateur d'assurer la protection de l'environnement et constituerait un important recul en matière de politique sociale. Toutefois, pour les motifs qui suivent, je conclus que l'attaque constitutionnelle présentée par CP doit être rejetée. Les termes de l'al. 13(1)a) LPE ne sont pas imprécis; au contraire, ils s'appliquent en fait très clairement à l'activité polluante qui est à juste titre visée par l'interdiction législative. En outre, autant l'al. 13(1)a) LPE s'applique de manière générale, autant l'objectif de la protection environnementale a une portée ambitieuse. Le législateur est fondé à choisir des moyens tout aussi ambitieux pour atteindre cet objectif.

Dans l'analyse qui suit, j'examinerai en détail le volet imprécision de la contestation constitutionnelle de CP. J'aborderai ensuite brièvement le volet portée excessive.

(2) *Les principes juridiques applicables à une prétention d'imprécision fondée sur l'art. 7*

Dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, j'ai énoncé la démarche interprétative qu'il convient d'adopter à l'égard d'une prétention d'imprécision fondée sur l'art. 7. Comme je l'ai dit alors, selon les principes de justice fondamentale de l'art. 7, les lois doivent fournir le fondement d'une interprétation judiciaire cohérente et délimiter suffisamment une «sphère de risque». Par conséquent, «une loi sera jugée d'une imprécision inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire» (p. 643). Cette exigence de précision de la loi est fondée sur deux

zens of prohibited conduct, and the need to proscribe enforcement discretion.

47

In undertaking vagueness analysis, a court must first develop the full interpretive context surrounding an impugned provision. This is because the issue facing a court is whether the provision provides a sufficient basis for distinguishing between permissible and impermissible conduct, or for ascertaining an "area of risk". This does not necessitate an exercise in strict judicial line-drawing because, as noted above, the question to be resolved is whether the law provides sufficient guidance for legal debate as to the scope of prohibited conduct. In determining whether legal debate is possible, a court must first engage in the interpretive process which is inherent to the "mediating role" of the judiciary (*Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at p. 641). Vagueness must not be considered *in abstracto*, but instead must be assessed within a larger interpretive context developed through an analysis of considerations such as the purpose, subject matter and nature of the impugned provision, societal values, related legislative provisions, and prior judicial interpretations of the provision. Only after exhausting its interpretive role will a court then be in a position to determine whether an impugned provision affords sufficient guidance for legal debate.

48

The mediating role of the judiciary is of particular importance in those situations where practical difficulties prevent legislators from framing legislation in precise terms. On this point, I find helpful the comments of Andrew S. Butler, "A Presumption of Statutory Conformity with the Charter" (1993), 19 *Queen's L.J.* 209, at pp. 225-27:

Let us consider the practical difficulties facing legislators in giving statutory expression to their intentions. One difficulty faced in the drafting of statutes is meeting the demand that laws operate prospectively. Legislatures

principes: la nécessité de donner aux citoyens un avertissement raisonnable au sujet d'une conduite interdite et la nécessité d'interdire que la loi soit appliquée de façon discrétionnaire.

Lorsqu'un tribunal est appelé à analyser une prétention d'imprécision, il doit d'abord circonscrire tout le contexte interprétatif entourant la disposition attaquée. Il doit procéder ainsi parce qu'il lui faut déterminer si la disposition fournit un fondement suffisant pour établir une distinction entre une conduite permise et une conduite prohibée, ou pour délimiter une «sphère de risque». Il n'est pas nécessaire de procéder à une délimitation judiciaire stricte puisque, comme je l'ai déjà mentionné, il s'agit de déterminer si la loi fournit un guide suffisant pour un débat judiciaire en ce qui a trait à l'étendue de la conduite prohibée. Pour pouvoir dire s'il y a possibilité d'un débat judiciaire, le tribunal doit d'abord entreprendre le processus d'interprétation qui est inhérent au «rôle de médiateur» du pouvoir judiciaire (*Nova Scotia Pharmaceutical Society, précité*, à la p. 641). La question de l'imprécision ne doit pas être examinée dans l'abstrait, mais plutôt être appréciée dans un contexte interprétatif plus large élaboré dans le cadre d'une analyse de certains aspects tels que l'objectif, le contenu et la nature de la disposition attaquée, les valeurs sociales en jeu, les dispositions législatives connexes et les interprétations judiciaires antérieures de la disposition. C'est uniquement après s'être acquitté intégralement de son rôle d'interprétation qu'un tribunal est en mesure de déterminer si la disposition attaquée fournit un guide suffisant pour un débat judiciaire.

Le rôle de médiateur du pouvoir judiciaire revêt une importance particulière dans les cas où des difficultés pratiques empêchent le législateur de formuler des lois en termes précis. Sur ce point, je trouve utiles les commentaires d'Andrew S. Butler, «A Presumption of Statutory Conformity with the Charter» (1993), 19 *Queen's L.J.* 209, aux pp. 225 à 227:

[TRADUCTION] Examinons les difficultés pratiques auxquelles doivent faire face les législateurs lorsqu'ils expriment leurs intentions dans une loi. L'une des difficultés de la rédaction législative a trait à la nécessité



cannot as a rule set down *ex post facto* provisions, which identify types of fact situations intended to be caught by a particular enactment, distinguished from others. Accordingly, legislators face a dilemma: they must pay particular attention to and identify the core commonalities of the fact situations they *do* wish to legislate against (which become embodied within statutes), while at the same time not neglecting to anticipate and provide for variations on those fact situations, which may occur in the future . . . . The usual solution to this dilemma is to fall back on general language, which is adequate to cover the particular situations envisaged, and which holds out the possibility of catching unforeseen variations. This strategy can often lead to broadly expressed statutory language, with the danger that it may apply to too much activity — the problem of overbreadth — or that it will not be expressed in concrete enough terms — the problem of vagueness. In such instances, however, the expectation of legislators will invariably be that the courts will flesh-out the generality of the provisions through interpretation based upon experience. [Emphasis added; italics in original text.]

The use of broad and general terms in legislation may well be justified, and s. 7 does not prevent the legislature from placing primary reliance on the mediating role of the judiciary to determine whether those terms apply in particular fact situations. I would stress, however, that the standard of legal precision required by s. 7 will vary depending on the nature and subject matter of a particular legislative provision. As I stated in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at p. 627:

Factors to be considered in determining whether a law is too vague include (a) the need for flexibility and the interpretive role of the courts, (b) the impossibility of achieving absolute certainty, a standard of intelligibility being more appropriate and (c) the possibility that many varying judicial interpretations of a given disposition may exist and perhaps coexist . . . .

In particular, a deferential approach should be taken in relation to legislative enactments with legitimate social policy objectives, in order to avoid impeding the state's ability to pursue and promote those objectives (at p. 642). The s. 7 doc-

d'assurer une application prospective des lois. En règle générale, les législateurs ne peuvent établir des dispositions après le fait qui identifient des sortes de situations factuelles qu'ils entendent viser par une disposition particulière, en les distinguant des autres. Les législateurs sont donc pris dans un dilemme: il leur faut d'une part déterminer et identifier avec soin les constantes fondamentales des situations factuelles qu'ils *souhaitent* interdire par voie législative (en les énonçant dans les lois), et d'autre part ne pas négliger de prévoir les variations de ces situations factuelles qui risquent de se produire à l'avenir [ . . . ] La solution habituellement retenue pour sortir de ce dilemme consiste à recourir à une formulation générale, qui est adéquate pour couvrir les situations particulières prévues, et qui devrait permettre d'englober les variations non prévues. Cette stratégie donne souvent lieu à un libellé législatif exprimé en termes généraux, qui risque d'être applicable à un cercle d'activités trop grand — le problème de la portée excessive — ou qui n'est pas exprimé en des termes suffisamment concrets — le problème de l'imprécision. En pareil cas, cependant, les législateurs s'attendent invariablement à ce que les tribunaux étoffent les dispositions générales par une interprétation fondée sur l'expérience. [Je souligne; en italique dans l'original.]

Le recours à des dispositions législatives générales peut fort bien se justifier, et l'art. 7 n'empêche pas le législateur de se fonder principalement sur le rôle de médiateur du pouvoir judiciaire pour déterminer si ces dispositions sont applicables à des situations factuelles particulières. Je voudrais toutefois souligner que la norme de précision législative exigée par l'art. 7 varie selon la nature et le contenu de chaque disposition législative particulière. Comme je l'ai dit dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, à la p. 627:

Les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si une loi est trop imprécise comprennent: a) la nécessité de la souplesse et le rôle des tribunaux en matière d'interprétation; b) l'impossibilité de la précision absolue, une norme d'intelligibilité étant préférable; c) la possibilité qu'une disposition donnée soit susceptible de nombreuses interprétations qui peuvent même coexister . . . .

Il faudrait en particulier faire preuve de retenue à l'égard des dispositions législatives qui cherchent à atteindre des objectifs de politique sociale légitimes, afin de ne pas nuire à la capacité de l'État de viser et de promouvoir ces objectifs (à la p. 642).

trine of vagueness must not be used to straight-jacket the state in social policy fields.

(3) *Application of the Vagueness Principles in the Instant Case*

50 CP alleges that s. 13(1)(a) is so open-ended that it constitutes a "standardless sweep". The issue to be resolved is whether s. 13(1)(a) provides the basis for coherent legal debate as to what constitutes a "contaminant", an "impairment" and a "use" of the "natural environment". In other words, can the scope of s. 13(1)(a) be reasonably interpreted, in order for an "area of risk" to be discerned?

51 In developing the interpretive context for a s. 7 vagueness analysis, it is first necessary to have regard to the purpose and subject matter of the impugned legislative provision. The purpose of the EPA, as stated in s. 2, "is to provide for the protection and conservation of the natural environment". The social importance of environmental protection is obvious, yet the nature of the environment does not lend itself to precise codification. On this point, the comments of the Law Reform Commission of Canada, *Crimes Against the Environment* (1985), Working Paper 44, are apposite. There, the Commission proposed the formulation of a *Criminal Code* prohibition against environmental pollution, and at p. 46 recommended that the prohibition should be framed in "general terms":

To be as effective as possible, a *Criminal Code* prohibition against environmental pollution should be formulated in general terms as regards the substances, contaminants, and range of activities which could fall within its scope. The advantage thereby gained is that the offence could be as all-inclusive as possible, not excluding as a potential focus of criminal liability a specific form of conduct, a particular element of the environment, or a specific substance or contaminant only because they were not expressly referred to in the *Code* offence. If each substance, emission standard or type of activity had to be expressly listed in a *Criminal Code* offence, it would have to be revised each time a new pollutant, hazard or activity not originally foreseen

La théorie de l'imprécision au regard de l'art. 7 ne doit pas servir à imposer une camisole de force à l'État dans les domaines de la politique sociale.

(3) *Application des principes de l'imprécision à la présente espèce*

CP prétend que l'al. 13(1)a a une portée tellement illimitée qu'il laisse une «large place à l'arbitraire». Il s'agit de déterminer si l'al. 13(1)a fournit le fondement d'un débat judiciaire cohérent sur ce qui constitue un «contaminant», une «dégradation» et un «usage» de «l'environnement naturel». En d'autres termes, la portée de l'al. 13(1)a peut-elle recevoir une interprétation raisonnable qui permette de délimiter une «sphère de risque»?

Dans l'élaboration du contexte interprétatif pour une analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7, il est nécessaire d'examiner en premier lieu l'objectif et le contenu de la disposition législative attaquée. La LPE a pour objet, ainsi que l'énonce l'art. 2, [TRADUCTION] «d'assurer la protection et la conservation de l'environnement naturel». L'importance de la protection de l'environnement pour la société est évidente, mais de par sa nature, l'environnement ne se prête pas à une codification précise. À cet égard, les commentaires de la Commission de réforme du droit du Canada dans *Les crimes contre l'environnement* (1985), Document de travail 44, sont pertinents. La Commission y propose la formulation d'une interdiction de pollution de l'environnement dans le *Code criminel* et recommande, aux pp. 53 et 54, le recours à un libellé en «termes généraux»:

Par souci d'efficacité, les dispositions du *Code criminel* prohibant la pollution de l'environnement devraient être formulées en termes généraux pour ce qui est des substances, des contaminants et des types d'activités visés. Une formulation générale présenterait l'avantage de donner à l'infraction une portée compréhensive, de façon à ne pas exclure d'emblée de la responsabilité pénale un type de conduite particulier, un élément particulier de l'environnement ou encore une substance ou un contaminant particuliers seulement parce qu'ils n'ont pas été énumérés dans le texte d'incrimination. En effet, s'il fallait énumérer dans le *Code criminel* chaque substance, norme d'émission ou type d'activité, il faudrait modifier le *Code* chaque fois qu'un nouveau polluant,

came into existence, and each time a new emission standard was formulated, or an existing one revised . . .

To be as effective as possible, a *Code* prohibition of pollution should accommodate a wide range of activities. The environment and consequently human life and health, can after all, be harmed or endangered either by direct acts or in the course of many kinds of activity. The primary harm and danger points as regards a wide variety of potentially hazardous goods, wastes and contaminants are their manufacture, their transportation, their use, their storage and their disposal. In the interests of both comprehension and specificity, all these activities and stages which could in some circumstances, attract criminal liability, should be expressly included in the formulation of the *Code* offence.

In the context of environmental protection legislation, a strict requirement of drafting precision might well undermine the ability of the legislature to provide for a comprehensive and flexible regime. As the Law Reform Commission suggests, then, generally framed pollution prohibitions are desirable from a public policy perspective. This explains why s. 13(1)(a) prohibits any emission of a contaminant which causes or is likely to cause impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it. In my view, the generality of s. 13(1)(a) ensures flexibility in the law, so that the EPA may respond to a wide range of environmentally harmful scenarios which could not have been foreseen at the time of its enactment.

Moreover, the precise codification of environmental hazards in environmental protection legislation may hinder, rather than promote, public understanding of what conduct is prohibited, and may fuel uncertainty about the "area of risk" created by the legislation. This is a point raised in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at p. 642. In the area of environmental protection, legislators have two choices. They may enact detailed provisions which prohibit the release of particular quantities of enumerated substances into the natural environment. Alternatively, they may

danger ou activité non prévu initialement se fait jour, chaque fois qu'une nouvelle norme d'émission est formulée ou qu'une norme existante est révisée. . .

Pour être efficaces, les dispositions du *Code* interdisant la pollution devraient pouvoir embrasser un vaste éventail d'activités. Après tout, l'environnement et, partant, la vie et la santé humaines, peuvent être endommagés ou mis en danger soit par des actes directs, soit au cours de nombreuses activités. Les principaux dommages et dangers que peuvent causer une grande variété de produits, de déchets et de contaminants dangereux peuvent survenir au cours de leur fabrication, de leur transport, de leur utilisation, de leur stockage et de leur élimination. Par souci d'exhaustivité autant que de précision, toutes ces activités qui peuvent, dans certaines conditions, engager la responsabilité pénale, devraient être visées par la formulation du texte d'incrimination.

Dans le contexte des lois sur la protection de l'environnement, toute exigence stricte de précision dans la formulation pourrait avoir pour effet de limiter la capacité du législateur à établir un régime complet et souple. Comme le dit la Commission de réforme du droit, il est préférable d'un point de vue de politique d'intérêt public de formuler les dispositions prohibant la pollution en termes généraux. Voilà pourquoi l'al. 13(1)a interdit toute émission d'un contaminant qui cause ou risque de causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait. À mon avis, la généralité de l'al. 13(1)a se trouve à assurer la souplesse de la loi, de sorte que la LPE puisse répondre à une vaste gamme d'hypothèses d'atteintes à l'environnement qui ne pouvaient être envisagées au moment de son adoption.

De plus, la codification précise des risques environnementaux dans les lois sur la protection de l'environnement peut avoir pour effet de gêner plutôt que de favoriser la compréhension par le public des conduites qui sont prohibées et d'alimenter l'incertitude quant à la «sphère de risque» créée par la loi. Ce point a été soulevé dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, précité*, à la p. 642. En matière de protection de l'environnement, les législateurs ont le choix entre deux possibilités. D'une part, ils peuvent adopter des dispositions détaillées qui interdisent le rejet dans l'environnement

choose a more general prohibition of "pollution", and rely on the courts to determine whether, in a particular case, the release of a substance into the natural environment is of sufficient magnitude to attract legislative sanction. The latter option is, of course, more flexible and better able to accommodate developments in our knowledge about environmental protection. However, a general enactment may be challenged (as in the instant case) for failing to provide adequate notice to citizens of prohibited conduct. Is a very detailed enactment preferable? In my view, in the field of environmental protection, detail is not necessarily the best means of notifying citizens of prohibited conduct. If a citizen requires a chemistry degree to figure out whether an activity releases a particular contaminant in sufficient quantities to trigger a statutory prohibition, then that prohibition provides no better fair notice than a more general enactment. The notice aspect of the vagueness analysis must be approached from an objective point of view: would the average citizen, with an average understanding of the subject matter of the prohibition, receive adequate notice of prohibited conduct? If specialized knowledge is required to understand a legislative provision, then citizens may be baffled.

ment naturel de quantités particulières de substances énumérées. D'autre part, ils peuvent opter pour une interdiction plus générale de «pollution», et se fier sur les tribunaux pour déterminer si, dans un cas particulier, le rejet d'une substance dans l'environnement naturel est suffisamment important pour en rendre l'auteur passible de sanction légale. Cette seconde option est bien sûr plus souple et plus susceptible de s'adapter à l'évolution de nos connaissances en matière de protection de l'environnement. Toutefois, une disposition générale peut être attaquée (comme en l'espèce) parce qu'elle ne fournirait pas aux citoyens un avertissement adéquat de la conduite prohibée. Une disposition législative très précise serait-elle préférable? À mon avis, en matière de protection de l'environnement, l'énumération détaillée n'est pas nécessairement la meilleure façon d'avertir les citoyens des conduites qui sont prohibées. Si une interdiction législative exige du citoyen qu'il ait une formation poussée en chimie pour être en mesure de déterminer qu'une activité donnée libère un contaminant particulier en quantité suffisante pour entraîner son application, cette interdiction ne donne guère un meilleur avertissement qu'une loi plus générale. Le volet avertissement de l'analyse de l'imprécision doit être abordé d'un point de vue objectif: est-ce que le citoyen moyen possédant une connaissance moyenne de la matière visée par l'interdiction en tirerait un avertissement adéquat de la conduite prohibée? Les citoyens peuvent être déroutés s'il leur faut posséder des connaissances spécialisées pour être en mesure de comprendre une disposition législative.

54

Of course, the question remains as to whether sufficient notice is provided to meet the standard demanded by s. 7. On this point, in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, I observed that there are two aspects to the fair notice requirement: procedural and substantive. Procedural notice involves the mere fact of bringing the text of a law to the attention of citizens. As I noted at p. 633, the idea of giving fair notice to citizens would be rather empty if procedural notice were sufficient, particularly since citizens are presumed to know the law. Therefore, whether or not citizens are familiar with the text of a law is not a central con-

Bien sûr, la question demeure toujours de savoir si la disposition donne un avertissement suffisant pour satisfaire à la norme de l'art. 7. À cet égard, dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, j'ai fait remarquer que l'exigence d'un avertissement raisonnable comporte deux volets: l'un touchant la forme et l'autre, le fond. L'aspect de l'avertissement qui touche la forme se limite au seul fait d'attirer l'attention des citoyens sur le texte de la loi. Comme je l'ai dit à la p. 633, l'idée de donner un avertissement raisonnable aux citoyens serait plutôt dénuée de sens s'il suffisait simplement de donner un avertissement sur la

cern of vagueness analysis. Instead, the focus of the analysis is the substantive aspect of fair notice, which I described at pp. 633-34 as "an understanding that some conduct comes under the law".

Whether citizens appreciate that particular conduct is subject to legislative sanction is inextricably linked to societal values. As I stated in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, at p. 634:

The substantive aspect of fair notice is therefore a subjective understanding that the law touches upon some conduct, based on the substratum of values underlying the legal enactment and on the role that the legal enactment plays in the life of the society.

Societal values are highly relevant in assessing whether a general pollution prohibition, such as s. 13(1)(a) EPA, provides fair notice to citizens of prohibited conduct. It is clear that over the past two decades, citizens have become acutely aware of the importance of environmental protection, and of the fact that penal consequences may flow from conduct which harms the environment. Recent environmental disasters, such as the Love Canal, the Mississauga train derailment, the chemical spill at Bhopal, the Chernobyl nuclear accident, and the *Exxon Valdez* oil spill, have served as lightning rods for public attention and concern. Acid rain, ozone depletion, global warming and air quality have been highly publicized as more general environmental issues. Aside from high-profile environmental issues with a national or international scope, local environmental issues have been raised and debated widely in Canada. Everyone is aware that individually and collectively, we are responsible for preserving the natural environment. I would agree with the Law Reform Commission of

forme, surtout puisque la connaissance de la loi est présumée. Par conséquent, la question de savoir si les citoyens connaissent bien le texte d'une loi n'est pas une question centrale dans une analyse relative à l'imprécision. L'analyse doit plutôt se concentrer sur le fond de l'avertissement raisonnable, que j'ai décrit à la p. 633 comme «la conscience qu'une conduite est répréhensible en droit».

Le fait que les citoyens soient conscients ou non qu'une conduite particulière entraîne sanction de la loi est inextricablement lié aux valeurs de la société. Comme je l'ai dit dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, à la p. 634:

Du point de vue du fond, l'avertissement raisonnable réside donc dans la conscience subjective de l'illégalité d'une conduite, fondée sur les valeurs qui forment le substrat du texte d'incrimination et sur le rôle que joue le texte d'incrimination dans la vie de la société.

Les valeurs de la société sont des plus pertinentes lorsqu'il s'agit de déterminer si une interdiction générale de pollution, comme celle qui est prévue à l'al. 13(1)a) LPE, donne aux citoyens un avertissement raisonnable de la conduite prohibée. Il est clair qu'au cours des deux dernières décennies, les citoyens se sont fortement sensibilisés à l'importance d'assurer la protection de l'environnement et au fait que des conséquences pénales peuvent découler d'une conduite qui nuit à l'environnement. Des désastres environnementaux récents, comme l'état du Love Canal, le déraillement ferroviaire à Mississauga, la fuite de produits chimiques à Bhopal, l'accident nucléaire de Tchernobyl et le déversement de pétrole de l'*Exxon Valdez*, ont canalisé l'attention et l'inquiétude du public. Les pluies acides, l'amincissement de la couche d'ozone, le réchauffement global de la terre et la qualité de l'air sont des sujets environnementaux plus généraux qui ont fait la manchette. Outre les questions environnementales marquantes à l'échelle nationale ou internationale, il est des questions d'environnement locales qui sont soulevées et débattues un peu partout au Canada. Nous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel. J'abonde dans le sens de la Commission de réforme du droit du

Canada, *Crimes Against the Environment, supra*, which concluded at p. 8 that:

... a fundamental and widely shared value is indeed seriously contravened by some environmental pollution, a value which we will refer to as the *right to a safe environment*.

To some extent, this right and value appears to be new and emerging, but in part because it is an extension of existing and very traditional rights and values already protected by criminal law, its presence and shape even now are largely discernible. Among the new strands of this fundamental value are, it may be argued, those such as *quality of life*, and *stewardship* of the natural environment. At the same time, traditional values as well have simply expanded and evolved to include the environment now as an area and interest of direct and primary concern. Among these values fundamental to the purposes and protections of criminal law are the *sanctity of life*, the *inviolability and integrity of persons*, and the *protection of human life and health*. It is increasingly understood that certain forms and degrees of environmental pollution can directly or indirectly, sooner or later, seriously harm or endanger human life and human health. [Emphasis in original text.]

Not only has environmental protection emerged as a fundamental value in Canadian society, but this has also been recognized in legislative provisions such as s. 13(1)(a) EPA.

56

In 1988, when the pollution in the instant case took place, few citizens would have been aware of the actual terms of s. 13(1)(a) EPA. However, the average citizen in Ontario would have known that pollution was statutorily prohibited. It therefore would not have come as a surprise to citizens that the EPA prohibited the emission of contaminants into the environment that were likely to impair a use of the natural environment. In my view, the purpose and terms of s. 13(1)(a) are so closely related to the societal value of environmental protection that substantive notice of the prohibition in s. 13(1)(a) is easy to demonstrate.

Canada qui, dans son document *Les crimes contre l'environnement, op. cit.*, a conclu, à la p. 10:

... certains faits de pollution représentent effectivement la violation d'une valeur fondamentale et largement reconnue, valeur que nous appellerons le *droit à un environnement sûr*.

Cette valeur paraît relativement nouvelle, encore que dans la mesure où elle s'inscrit dans le prolongement d'un ensemble traditionnel et bien établi de droits et de valeurs déjà protégés par le droit pénal, son existence et ses modalités soient facilement perceptibles. Parmi des nouvelles composantes de cette valeur fondamentale, on peut sans doute compter la *qualité de la vie* et la *responsabilité* de l'être humain envers l'environnement naturel. D'autre part, les valeurs plus traditionnelles ont simplement évolué et pris une certaine ampleur pour embrasser l'environnement à titre de sujet d'intérêt et de préoccupation en soi. Font partie des valeurs fondamentales qui sous-tendent les objets et les mécanismes de protection du droit pénal, le *caractère sacré de la vie*, l'*inviolabilité et l'intégrité de la personne* et la *protection de la vie et de la santé humaines*. L'on s'entend de plus en plus pour dire que la pollution de l'environnement, sous certaines formes et à certains degrés, peut, directement ou indirectement, à court ou à long terme, être gravement dommageable ou dangereuse pour la vie et la santé humaines. [En italique dans l'original.]

Non seulement la protection de l'environnement est-elle devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne, mais ce fait est maintenant reconnu dans des dispositions législatives telles que l'al. 13(1)(a) LPE.

En 1988, au moment où est survenue la pollution visée par la présente affaire, peu de citoyens connaissaient la formulation exacte de l'al. 13(1)(a) LPE. Toutefois, l'Ontarien moyen devait savoir que la pollution était interdite par la loi. Les citoyens n'auraient donc pas été surpris de savoir que la LPE interdisait l'émission dans l'environnement de contaminants susceptibles de détériorer un usage de l'environnement naturel. À mon avis, l'objet et les termes de l'al. 13(1)(a) sont si intimement liés à la valeur que représente la protection de l'environnement pour la société qu'il est facile de démontrer l'existence de l'avertissement quant au fond de la prohibition prévue à l'al. 13(1)(a).

In addition to the purpose and subject matter of s. 13(1)(a) EPA, and the societal values underlying the provision, the interpretive context in the instant case is further coloured by the regulatory nature of the offence contained in s. 13(1)(a). In *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, Cory J. held at p. 227 that, “the contextual approach requires that regulatory and criminal offences be treated differently for the purposes of *Charter* review”, with the result that regulatory offences are subject to a lower standard of *Charter* scrutiny. He offered two justifications for differential treatment. The first, the licensing justification, is not implicated in the instant case. However, the second, the vulnerability justification, is highly relevant. As Cory J. explained, at p. 233:

The realities and complexities of a modern industrial society coupled with the very real need to protect all of society and particularly its vulnerable members, emphasize the critical importance of regulatory offences in Canada today. Our country simply could not function without extensive regulatory legislation. The protection provided by such measures constitutes a second justification for the differential treatment, for *Charter* purposes, of regulatory and criminal offences.

Cory J. emphasized the principle that the *Charter* should not be used as an instrument to roll back legislative protections enacted on behalf of the disadvantaged, vulnerable and comparatively powerless members of society. He then reached the following conclusion, at p. 234:

Regulatory legislation is essential to the operation of our complex industrial society; it plays a legitimate and vital role in protecting those who are most vulnerable and least able to protect themselves. The extent and importance of that role has increased continuously since the onset of the Industrial Revolution. Before effective workplace legislation was enacted, labourers — including children — worked unconscionably long hours in dangerous and unhealthy surroundings that evoke visions of Dante’s *Inferno*. It was regulatory legislation with its enforcement provisions which brought to an end the shameful situation that existed in mines, factories and workshops in the nineteenth century. The differen-

À l’objet et au contenu de l’al. 13(1)a) LPE de même qu’aux valeurs de la société qui sous-tendent cette disposition vient s’ajouter, comme élément du contexte interprétatif, la nature réglementaire de l’infraction prévue à l’al. 13(1)a). Dans *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, le juge Cory a écrit, à la p. 227, que «la méthode contextuelle exige que les infractions réglementaires et les infractions criminelles soient traitées différemment aux fins de l’examen fondé sur la *Charte*», de sorte que les infractions réglementaires sont assujetties à une norme moins sévère d’examen fondé sur la *Charte*. Il a avancé deux raisons pour justifier un traitement différent. La première, qui a trait à l’acceptation d’un régime réglementaire, ne s’applique pas ici. En revanche, la seconde, qui a trait à la vulnérabilité, est très pertinente. Comme l’explique le juge Cory, à la p. 233:

Les réalités et les complexités d’une société industrielle moderne associées au besoin réel de protéger tous les membres de la société et, en particulier, ceux qui sont vulnérables font ressortir l’importance cruciale des infractions réglementaires au Canada aujourd’hui. Notre pays ne pourrait tout simplement pas fonctionner sans réglementation très étendue. La protection fournie par de telles mesures est une seconde justification du traitement différent des infractions réglementaires et des infractions criminelles aux fins de la *Charte*.

Le juge Cory a souligné le principe selon lequel la *Charte* ne devrait pas servir à réduire les protections législatives adoptées à l’intention des membres de la société qui sont désavantagés, vulnérables et relativement démunis. Il est arrivé à la conclusion suivante, à la p. 234:

Les lois de nature réglementaire sont essentielles au fonctionnement de notre société industrielle complexe; elles jouent un rôle crucial et légitime dans la protection des citoyens qui sont les plus vulnérables et qui sont les moins capables de se protéger eux-mêmes. Ce rôle a constamment pris de l’ampleur depuis le début de la révolution industrielle. Avant l’adoption de lois efficaces sur les conditions et les lieux de travail, on imposait aux travailleurs, y compris aux enfants, des horaires de travail déraisonnablement longs dans des endroits dangereux et malsains qui évoquent des visions de l’*Enfer* de Dante. Ce sont les lois de réglementation et leurs dispositions d’application qui ont mis fin à la situation

tial treatment of regulatory offences is justified by their common goal of protecting the vulnerable.

scandaleuse qui existait dans les mines, dans les usines et dans les ateliers au XIX<sup>e</sup> siècle. Le traitement différent des infractions réglementaires se justifie par leur objectif commun qui est de protéger ceux qui sont vulnérables.

58 In the environmental context, each one of us is vulnerable to the health and property damage caused by pollution. Where the legislature provides protection through regulatory statutes such as the EPA, it is appropriate for courts to take a more deferential approach to the *Charter* review of the offences contained in such statutes.

Dans le contexte environnemental, chacun d'entre nous est menacé par la dégradation de la santé et des biens que cause la pollution. Lorsque le législateur prévoit des mesures de protection au moyen de lois de nature réglementaire comme la LPE, il convient que les tribunaux fassent preuve d'une plus grande retenue quand ils examinent les infractions prévues dans ces lois au regard de la *Charte*.

59 I therefore conclude that the purpose and subject matter of s. 13(1)(a) EPA, the societal values underlying it, and its nature as a regulatory offence, all inform the analysis of CP's s. 7 vagueness claim. Legislators must have considerable room to manoeuvre in the field of environmental regulation, and s. 7 must not be employed to hinder flexible and ambitious legislative approaches to environmental protection.

Je conclus donc que l'objectif et le contenu de l'al. 13(1)a LPE, les valeurs de la société qui le sous-tendent, de même que la nature réglementaire de l'infraction qu'il prévoit ont tous une incidence sur l'analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7 alléguée par CP. Les législateurs doivent disposer d'une grande marge de manœuvre en matière de réglementation environnementale, et l'art. 7 ne doit pas nuire aux démarches législatives souples et d'envergure en matière de protection de l'environnement.

60 Keeping this in mind, it is now necessary to consider the actual terms of s. 13(1)(a). In order to secure a conviction under s. 13(1)(a), the Crown must prove three elements: (1) that the accused has emitted, or caused or permitted the emission of a contaminant; (2) that the contaminant was emitted into the natural environment; and (3) that the contaminant caused or was likely to cause the impairment of the quality of the natural environment for any use that can be made of it.

Cela dit, il est maintenant nécessaire d'examiner les termes mêmes de l'al. 13(1)a). Pour obtenir une déclaration de culpabilité sous le régime de l'al. 13(1)a), le ministère public doit prouver trois éléments: (1) que l'accusée a rejeté un contaminant, ou permis que cela se fasse; (2) que le contaminant a été rejeté dans l'environnement naturel, et (3) que le rejet du contaminant a causé ou risquait de causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait.

61 The term "contaminant" is defined in s. 1(1)(c) EPA as:

Le mot «contaminant» est ainsi défini à l'al. 1(1)c) LPE:

(c) ... any solid, liquid, gas, odour, heat, sound, vibration, radiation or combination of any of them resulting directly or indirectly from the activities of man that may,

(c) Solide, liquide, gaz, odeur, chaleur, son, vibration, radiation ou une combinaison de ces éléments qui proviennent, directement ou indirectement, des activités humaines et qui peuvent

(i) impair the quality of the natural environment for any use that can be made of it,

(i) causer la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait,



- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(ii) cause injury or damage to property or to plant or animal life,</li> <li>(iii) cause harm or material discomfort to any person,</li> <li>(iv) adversely affect the health or impair the safety of any person,</li> <li>(v) render any property or plant or animal life unfit for use by man;</li> <li>(vi) cause loss of enjoyment of normal use of property, or</li> <li>(vii) interfere with the normal conduct of business.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>(ii) causer du tort ou des dommages à des biens, des végétaux ou des animaux,</li> <li>(iii) causer de la nuisance ou des malaises sensibles à quiconque,</li> <li>(iv) causer l'altération de la santé de quiconque ou l'atteinte à sa sécurité;</li> <li>(v) rendre des biens, des végétaux ou des animaux impropres à l'usage des êtres humains;</li> <li>(vi) causer la perte de jouissance de l'usage normal d'un bien,</li> <li>(vii) entraver la marche normale des affaires.</li> </ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

The term "natural environment" is defined in s. 1(1)(k) as "the air, land and water, or any combination or part thereof, of the Province of Ontario". Subject to my comments below, which are relevant to the interpretation of s. 1(1)(c)(i), I have no trouble concluding that these statutory definitions provide the basis for legal debate as to what constitutes a "contaminant" and the "natural environment".

The term "impairment" is not defined in the EPA. However, I agree with Galligan J.A. in the court below, who found it significant that the concept of "impairment" has been the subject of legal debate in the context of drinking and driving for decades. In the recent decision of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Stellato* (1993), 78 C.C.C. (3d) 380, aff'd, [1994] 2 S.C.R. 478, that court had the opportunity to review the legal debate surrounding the interpretation of "impaired", as the term is used in s. 253(a) of the *Criminal Code* (operation of a motor vehicle while impaired). Labrosse J.A., writing for the court at p. 382, observed that some courts have adopted an interpretation of "impaired" which requires a "marked departure from what is usually considered as the normal" (*R. v. McKenzie* (1955), 111 C.C.C. 317 (Alta. Dist. Ct.); *R. v. Smith* (1992), 73 C.C.C. (3d) 285 (Alta. C.A.)), whereas other courts have concluded that the term "impaired" covers even a slight departure from the norm (*R. v. Winlaw* (1988), 13 M.V.R. (2d) 112 (Ont. Dist. Ct.); *R. v. Bruhjell*, [1986] B.C.J. No. 746 (C.A.); *R. v. Campbell* (1991), 87 Nfld. & P.E.I.R. 269

L'expression «environnement naturel» est ainsi définie à l'al. 1(1)(k): [TRADUCTION] «Air, terrain et eau ou toute combinaison ou partie de ces éléments qui sont compris dans la province de l'Ontario.» Sous réserve de mes remarques ci-après, qui sont pertinentes à l'interprétation du sous-al. 1(1)(c)(i), je n'ai aucune difficulté à conclure que ces définitions législatives fournissent matière à débat judiciaire sur ce qui constitue un «contaminant» et l'«environnement naturel».

Le terme «dégradation» (en anglais «*impairment*») n'est pas défini dans la LPE. Toutefois, je suis d'accord avec le juge Galligan, de la Cour d'appel, qui a jugé intéressant le fait que la notion d'«*impairment*» a été pendant des décennies l'objet de débats judiciaires dans le contexte d'infractions d'alcool au volant. Dans l'arrêt récent *R. c. Stellato* (1993), 78 C.C.C. (3d) 380, conf. par [1994] 2 R.C.S. 478, la Cour d'appel de l'Ontario a eu l'occasion d'examiner le débat judiciaire entourant l'interprétation de l'expression «*impaired*» («affaibli») employée à l'al. 253a) du *Code criminel* (conduite d'un véhicule automobile avec capacité affaiblie). Le juge Labrosse, au nom de la cour, a fait observer, à la p. 382, que certains tribunaux ont adopté une interprétation du terme «affaibli» qui exige un [TRADUCTION] «écart marqué par rapport à ce qui est habituellement considéré comme normal» (*R. c. McKenzie* (1955), 111 C.C.C. 317 (C. dist. Alb.); *R. c. Smith* (1992), 73 C.C.C. (3d) 285 (C.A. Alb.)), tandis que d'autres ont conclu que ce terme comprend même un faible écart par rapport à la norme (*R. c. Winlaw* (1988), 13 M.V.R. (2d) 112 (C. dist. Ont.); *R. c. Bruhjell*,

(P.E.I.C.A.)). Labrosse J.A. himself favoured the latter interpretation, at p. 384:

If the evidence of impairment is so frail as to leave the trial judge with a reasonable doubt as to impairment, the accused must be acquitted. If the evidence of impairment establishes any degree of impairment ranging from slight to great, the offence has been made out.

In my view, the decision in *Stellato* demonstrates conclusively that the term “impairment” provides the basis for legal debate.

63 I next turn to the “use” requirement in s. 13(1)(a), which is the focus of CP’s s. 7 challenge. It is notable that the existence of the “use” condition actually narrows the scope of s. 13(1)(a), and that CP is therefore alleging vagueness in relation to an element of s. 13(1)(a) which operates to limit CP’s liability. If the “use” element were not present, then s. 13(1)(a) would cover a much broader range of pollution activity. However, the “use” condition requires the Crown to establish not only that a polluting substance has been released, but also that the release of the substance has actually impeded, or is likely to impair, someone’s or something’s “use” of the environment. The instant case illustrates this point. If CP had employed controlled fires on its right-of-way in a remote and unpopulated region of Northern Ontario, and wind conditions had caused the smoke to spread beyond the confines of CP’s property, then CP could argue that it did not infringe s. 13(1)(a) because no discernible “use” of the environment had been, or was likely to have been, impaired. However, the smoke in Kenora filled residential homes, and diminished visibility on nearby roads. Thus, identifiable human “uses” were affected by the smoke, resulting in CP’s liability under s. 13(1)(a).

64 The term “use” is not defined in the EPA. Nevertheless, I am of the view that judicial interpretation of what constitutes a “use” of the natural envi-

[1986] B.C.J. No. 746 (C.A.); *R. c. Campbell* (1991), 87 Nfld. & P.E.I.R. 269 (C.A.Î.-P.-É.). Le juge Labrosse penchait pour cette dernière interprétation (à la p. 384):

[TRADUCTION] Si la preuve de la capacité affaiblie est mince au point de susciter à ce sujet un doute raisonnable chez le juge du procès, l’accusé doit être acquitté. Si la preuve de la capacité affaiblie établit un degré quelconque d’affaiblissement pouvant aller de léger à élevé, il y a infraction.

À mon avis, l’arrêt *Stellato* démontre de façon concluante que le terme «impairment» fournit le fondement d’un débat judiciaire.

J’aborde maintenant la question de l’«usage» qu’il faut établir en vertu de l’al. 13(1)a, soit le point central attaqué par CP au regard de l’art. 7. Il est intéressant de noter que l’existence de la condition d’«usage» se trouve effectivement à réduire la portée de l’al. 13(1)a et que CP invoque donc la théorie de l’imprécision à l’égard d’un élément de l’al. 13(1)a qui a pour effet de limiter sa responsabilité. Si le terme «usage» n’y figurait pas, l’al. 13(1)a engloberait une gamme beaucoup plus vaste d’activités polluantes. La condition de l’«usage» force par contre le ministère public à prouver non seulement qu’une substance polluante a été déposée, mais aussi que le dépôt de cette substance a effectivement détérioré, ou est susceptible de détériorer l’«usage» de l’environnement par quelqu’un ou quelque chose. La présente espèce en est l’illustration. Si CP avait procédé à des brûlages contrôlés sur son emprise dans une région éloignée et inhabitée du Nord de l’Ontario et que le vent avait poussé la fumée au-delà des limites de sa propriété, elle pourrait prétendre ne pas avoir enfreint l’al. 13(1)a parce qu’aucun «usage» apparent de l’environnement n’aurait été détérioré ou n’aurait été susceptible de l’être. Par contre, à Kenora, la fumée a envahi des résidences et réduit la visibilité sur des routes adjacentes. Par conséquent, des «usages» humains identifiables ont été gênés par la fumée, d’où la responsabilité de CP sous le régime de l’al. 13(1)a.

Le terme «usage» n’est pas défini dans la LPE. J’estime toutefois que l’interprétation judiciaire de ce qui constitue un «usage» de l’environnement

ronment is easily accomplished. Various interpretive techniques are of assistance. First, as I observed in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, at pp. 647-48, legislative provisions must not be considered in a vacuum. The content of a provision "is enriched by the rest of the section in which it is found and by the mode of inquiry adopted by courts as they have ruled under it". Thus, it is significant that the expression challenged by CP as being vague (i.e., "for any use that can be made of [the natural environment]") appears in s. 13(1)(a) alongside various other environmental impacts which attract liability. It is apparent from these other enumerated impacts that the release of a contaminant which poses only a trivial or minimal threat to the environment is not prohibited by s. 13(1). Instead, the potential impact of a contaminant must have some significance in order for s. 13(1) to be breached. The contaminant must have the potential to cause injury or damage to property or to plant or animal life (s. 13(1)(b)), cause harm or material discomfort (s. 13(1)(c)), adversely affect health (s. 13(1)(d)), impair safety (s. 13(1)(e)), render property or plant or animal life unfit for use by man (s. 13(1)(f)), cause loss of enjoyment of normal use of property (s. 13(1)(g)), or interfere with the normal conduct of business (s. 13(1)(h)). The choice of terms in s. 13(1) leads me to conclude that polluting conduct is only prohibited if it has the potential to impair a use of the natural environment in a manner which is more than trivial. Therefore, a citizen may not be convicted under s. 13(1)(a) EPA for releasing a contaminant which could have only a minimal impact on a "use" of the natural environment.

Second, interpreting the concept of "use" in s. 13(1)(a) in a restrictive manner is supported not only by its place in the legislative scheme, but also by the principle that a statute should be interpreted to avoid absurd results. Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed.

naturel est facile à faire. Diverses techniques d'interprétation entrent en jeu. En premier lieu, comme je l'ai dit dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, aux pp. 647 et 648, il ne faut pas étudier les dispositions législatives dans l'absolu. Le contenu d'une disposition «est enrichi par le reste de l'article dans lequel il est situé et par le mode d'examen retenu par les tribunaux qui l'ont interprété et appliqué». Par conséquent, il est significatif que l'expression qualifiée d'imprécise par CP (à savoir «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]») figure à l'al. 13(1)a) avec diverses autres atteintes à l'environnement entraînant la responsabilité de leurs auteurs. Il ressort de ces autres atteintes énumérées que le rejet d'un contaminant qui ne crée qu'une menace négligeable ou minime pour l'environnement n'est pas prohibé par le par. 13(1). Au contraire, la répercussion potentielle d'un contaminant doit avoir une certaine importance pour qu'il y ait violation du par. 13(1). Le contaminant doit être susceptible de causer du tort ou des dommages à des biens, des végétaux ou des animaux (al. 13(1)b)), de causer de la nuisance ou des malaises sensibles (al. 13(1)c)), de causer l'altération de la santé (al. 13(1)d)), de causer une atteinte à la sécurité (al. 13(1)e)), de rendre des biens, des végétaux ou des animaux impropres à l'usage des êtres humains (al. 13(1)f)), de causer la perte de jouissance de l'usage normal d'un bien (al. 13(1)g)) ou d'entraver la marche normale des affaires (al. 13(1)h)). Le choix des termes figurant au par. 13(1) me porte à conclure que la conduite polluante n'est prohibée que lorsqu'elle est susceptible de détériorer l'usage de l'environnement naturel d'une façon qui est plus que négligeable. Par conséquent, un citoyen peut ne pas être reconnu coupable d'infraction sous le régime de l'al. 13(1)a) LPE s'il a rejeté un contaminant qui ne pourrait avoir qu'un effet minime sur un «usage» de l'environnement naturel.

En deuxième lieu, l'interprétation restrictive de la notion d'«usage» figurant à l'al. 13(1)a) trouve confirmation non seulement dans son contexte au sein du régime législatif, mais aussi dans le principe selon lequel une loi doit recevoir une interprétation qui évite des résultats absurdes. Dans son

1991), observes at pp. 383-84 that consideration of the consequences of competing interpretations will assist the courts in determining the actual meaning intended by the legislature. Since it may be presumed that the legislature does not intend unjust or inequitable results to flow from its enactments, judicial interpretations should be adopted which avoid such results. One method of avoiding absurdity is through the strict interpretation of general words (at p. 330). *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) states the relationship between the absurdity principle and strict interpretation as follows, at p. 94: "Absurdity is often relied on to justify giving a restricted application to a provision". Where a provision is open to two or more interpretations, the absurdity principle may be employed to reject interpretations which lead to negative consequences, as such consequences are presumed to have been unintended by the legislature. In particular, because the legislature is presumed not to have intended to attach penal consequences to trivial or minimal violations of a provision, the absurdity principle allows for the narrowing of the scope of the provision. In this respect, the absurdity principle is closely related to the maxim, *de minimis non curat lex* (the law does not concern itself with trifles). The rationale of this doctrine was explained by Sir William Scott in the case of *The "Reward"* (1818), 2 Dods. 265, 165 E.R. 1482, at pp. 269-70 and p. 1484:

The Court is not bound to a strictness at once harsh and pedantic in the application of statutes. The law permits the qualification implied in the ancient maxim *De minimis non curat lex*. — Where there are irregularities of very slight consequence, it does not intend that the infliction of penalties should be inflexibly severe. If the deviation were a mere trifle, which, if continued in practice, would weigh little or nothing on the public interest, it might properly be overlooked.

The absurdity, strict interpretation and *de minimis* principles assist in narrowing the scope of the expression "for any use that can be made of [the natural environment]", and determining the area of risk created by s. 13(1)(a) EPA. Where an accused has released a substance into the natural environ-

ouvrage *Interprétation des lois* (2<sup>e</sup> éd. 1990), Pierre-André Côté souligne aux pp. 436 et 437 que l'examen des conséquences d'interprétations contraires aide les tribunaux à déterminer la signification réelle recherchée par le législateur. Comme l'on peut présumer que le législateur ne cherche pas à créer par ses lois des résultats injustes ou inéquitables, il faut adopter les interprétations judiciaires qui permettent d'éviter de tels résultats. L'une des méthodes employées pour éviter l'absurdité consiste à donner une interprétation restrictive aux termes généraux (à la p. 374). Dans *Driedger on the Construction of Statutes* (3<sup>e</sup> éd. 1994), on présente ainsi la relation entre le principe de l'absurdité et l'interprétation restrictive, à la p. 94: [TRADUCTION] «On a souvent recours au principe de l'absurdité pour justifier l'application restrictive d'une disposition.» Lorsqu'une disposition se prête à plus d'une interprétation, le principe de l'absurdité peut permettre de rejeter les interprétations qui entraînent des conséquences négatives, puisqu'on peut présumer que le législateur ne visait pas de telles conséquences. De façon plus précise, comme on peut présumer que le législateur ne voulait pas attacher de conséquences pénales à des violations négligeables ou minimales d'une disposition, le principe de l'absurdité permet d'en réduire la portée. À cet égard, le principe de l'absurdité est très proche de l'adage *de minimis non curat lex* (la loi ne se soucie pas des bagatelles). Le fondement de ce principe a été exposé par sir William Scott dans l'affaire *The «Reward»* (1818), 2 Dods. 265, 165 E.R. 1482, aux pp. 269 et 270, et à la p. 1484:

[TRADUCTION] La cour n'est pas tenue à une sévérité à la fois dure et pédantesque dans l'application des lois. La loi permet la qualification qui est implicite dans l'ancien adage *De minimis non curat lex*. — En présence d'irrégularités entraînant de très légères conséquences, elle ne vise pas à infliger des peines inéluctablement sévères. Si l'écart est une vétille qui, advenant qu'elle se poursuive, n'aurait que peu ou pas d'incidence sur l'intérêt public, on pourrait légitimement l'ignorer.

Les principes de l'absurdité, de l'interprétation restrictive et de la règle *de minimis* aident à réduire la portée de l'expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]» et à déterminer la sphère de risque créée par l'al. 13(1)(a) LPE. Lorsqu'un accusé a rejeté une sub-

ment, the legal debate must focus on whether an actual or likely “use” of the “natural environment” has been “impaired” by the release of a “contaminant”. This legal debate is clearly facilitated by the application of generally accepted interpretive principles. In particular, these principles demonstrate that s. 13(1)(a) does not attach penal consequences to trivial or minimal impairments of the natural environment, nor to the impairment of a use of the natural environment which is merely conceivable or imaginable. A degree of significance, consistent with the objective of environmental protection, must be found in relation to both the impairment, and the use which is impaired.

Third, reference may be made to judicial consideration of the term “use” in contexts other than environmental law. On this point, it is worth observing that the “use” concept has been judicially considered and interpreted in a variety of different contexts, examples of which include: “use” of property under the *Income Tax Act* (*Qualico Developments Ltd. v. M.N.R.* (1984), 51 N.R. 387 (F.C.A.)); “use” of a patent (*Galt Art Metal Co. v. Pedlar People Ltd.*, [1935] O.R. 126 (H.C.)); “use” of a motor vehicle (*Elias v. Insurance Corp. of British Columbia* (1992), 95 D.L.R. (4th) 303 (B.C.S.C.), *Watts v. Centennial Insurance Co.* (1967), 62 W.W.R. 175 (B.C.S.C.)); “use” of a place as a common gaming house (*Rockert v. The Queen*, [1978] 2 S.C.R. 704); “use” of writing purporting to be an affidavit (*Stevenson v. R.* (1980), 19 C.R. (3d) 74 (Ont. C.A.)); “use” for human habitation (*Conlin v. Prowse* (1993), 109 D.L.R. (4th) 243 (Ont. Ct. (Gen. Div.))).

A review of these cases indicates that courts have generally looked to dictionary definitions of the word “use” as a starting point in the interpretive process. However, the proper legal interpretation of “use” is context- and fact-specific, and this may require a refinement of the definition in a particular circumstance. For example, in *Pickering Twp. v. Godfrey*, [1958] O.R. 429, the Ontario

stance dans l’environnement naturel, le débat judiciaire doit porter sur la question de savoir si un «usage» réel ou vraisemblable de «l’environnement naturel» a été «détérioré» par le rejet d’un «contaminant». Le débat judiciaire est clairement facilité par l’application de principes d’interprétation généralement reconnus. Plus particulièrement, ces principes établissent que l’al. 13(1)a ne rattache pas de sanctions pénales aux dégradations négligeables ou minimales de l’environnement naturel, ni à la dégradation d’un usage de l’environnement naturel qui n’est que concevable ou imaginable. Tant la dégradation que l’usage qui est affecté doivent avoir une certaine importance, compatible avec l’objectif de la protection de l’environnement.

En troisième lieu, le tribunal peut se référer à l’examen judiciaire du terme «usage» dans d’autres contextes que celui du droit de l’environnement. À cet égard, il est utile de noter que le concept de l’«usage» a été examiné et interprété judiciairement dans de multiples contextes, notamment ceux de l’«usage» de biens sous le régime de la *Loi de l’impôt sur le revenu* (*Qualico Developments Ltd. c. M.N.R.* (1984), 51 N.R. 387 (C.A.F.)), de l’«usage» d’un brevet (*Galt Art Metal Co. c. Pedlar People Ltd.*, [1935] O.R. 126 (H.C.)), de l’«usage» d’un véhicule automobile (*Elias c. Insurance Corp. of British Columbia* (1992), 95 D.L.R. (4th) 303 (C.S.C.-B.), *Watts c. Centennial Insurance Co.* (1967), 62 W.W.R. 175 (C.S.C.-B.)), de l’«usage» d’un local tenu comme maison de jeu (*Rockert c. La Reine*, [1978] 2 R.C.S. 704); de l’«usage» d’un écrit censé constituer un affidavit (*Stevenson c. R.* (1980), 19 C.R. (3d) 74 (C.A. Ont.)), et de l’«usage» comme lieu d’habitation (*Conlin c. Prowse* (1993), 109 D.L.R. (4th) 243 (C. Ont. (Div. gén.))).

Un examen de ces décisions montre que les tribunaux se servent généralement des définitions données au mot «usage» dans les dictionnaires comme point de départ du processus d’interprétation. Toutefois, l’interprétation proprement judiciaire du mot «usage» dépend du contexte et des faits, ce qui peut exiger de qualifier davantage la définition dans un cas particulier. Dans l’affaire

Court of Appeal was faced with the issue of whether the digging of a gravel pit, for the purpose of selling gravel, was a "use of land" that could be regulated or prohibited by municipal by-law. The answer depended on the interpretation of the word "use" in s. 390 of *The Municipal Act*, R.S.O. 1950, c. 243. Morden J.A., writing for the court, held as follows at p. 437:

Counsel did not refer to any decisions interpreting the words "use of land" as they appear in s. 390 and I could find none. The dictionary definitions of "use" are numerous and diverse. An examination of them and some authorities, to which I will refer, has led me to the opinion that the word when used in conjunction with such commodities as food and water connotes the idea of consumption, but when applied to more durable forms of property means the employment of the property for enjoyment, revenue or profit without in any way otherwise diminishing or impairing the property itself.

Morden J.A. went on to find that the grant of power under s. 390 to regulate the "use of land" could not be interpreted to allow municipalities to prohibit an owner from selling his land or any part of it. Therefore, a by-law passed under s. 390 could not prevent a land owner from digging and removing gravel or other substances from his land.

68 A similar contextual and fact-sensitive analysis is required in interpreting the expression "for any use that can be made of [the natural environment]". The kinds of environmental "uses" that can be made of a particular area, and the question of whether the release of a contaminant has impaired these "uses" in a manner which is more than trivial or minimal, will involve certain factual inquiries. The character of the neighbourhood in which the contaminant has been released, the nature of the released contaminant, and the amount released, will all be important factors. The decision of Hackett Prov. Div. J. in *Commander Business*

*Pickering Twp. c. Godfrey*, [1958] O.R. 429, par exemple, la Cour d'appel de l'Ontario était saisie de la question de savoir si le creusage d'une carrière de gravier, à des fins de vente de gravier, était un [TRADUCTION] «usage de la terre» qui pouvait être réglementé ou interdit par voie de règlement municipal. La réponse dépendait de l'interprétation du mot «usage» à l'art. 390 de *The Municipal Act*, R.S.O. 1950, ch. 243. Dans les motifs qu'il a rédigés au nom de la cour, le juge Morden a conclu de la façon suivante, à la p. 437:

[TRADUCTION] Les avocats n'ont cité aucune décision interprétant les mots «usage de la terre» qui figurent à l'art. 390 et je n'ai pu en trouver aucune. Les définitions que les dictionnaires donnent du mot «usage» sont nombreuses et diverses. Après m'y être référé, de même qu'à certains auteurs que je mentionnerai, j'en suis venu à la conclusion que, lorsqu'il est utilisé relativement à des denrées comme de la nourriture et de l'eau, le mot connote l'idée de consommation, tandis que dans son application à des formes plus durables de biens, il signifie l'emploi du bien pour en jouir, en tirer un revenu ou un profit sans qu'il n'y ait de quelque façon diminution ou dégradation du bien lui-même.

Et le juge Morden de conclure que l'attribution du pouvoir, en vertu de l'art. 390, de réglementer l'«usage de la terre» ne pouvait être interprétée comme si elle habilitait les municipalités à interdire à un propriétaire de vendre la totalité ou une partie de sa terre. Par conséquent, un règlement adopté sous le régime de l'art. 390 ne pouvait empêcher un propriétaire foncier de creuser sa terre et d'en retirer du gravier ou quelque autre substance.

Il faut recourir à une analyse contextuelle et factuelle semblable pour interpréter l'expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]». Les sortes d'«usages» environnementaux que l'on peut faire d'une région particulière, et la question de savoir si le rejet d'un contaminant a détérioré ces «usages» d'une façon qui est plus que négligeable ou minime obligent à procéder à certains examens des faits. Le caractère du voisinage touché par le rejet du contaminant, la nature de ce contaminant et la quantité rejetée constituent tous des facteurs importants. La décision du juge Hackett dans l'affaire *Commander*

*Furniture Inc.*, *supra*, illustrates this kind of factual inquiry. In that case, the defendant company was charged under s. 13(1) EPA (as amended, S.O. 1988, c. 54, s. 10; now s. 14(1), R.S.O. 1990, c. E.19) with emitting "volatile organic compound" emissions which caused a recurrent odour problem in a nearby residential neighbourhood. Hackett Prov. Div. J. heard testimony from six residents concerning the odours. As well, a scientific survey was admitted into evidence, which confirmed the nature and extent of the problem. Hackett Prov. Div. J. considered this evidence, along with the character of the neighbourhood, and reached the following conclusion, at p. 207:

The residential area in question is adjacent to a commercial/industrial strip in which Commander is located. I find that "normal use of property" in this residential area must include the full use of yards and community parks. As set forth earlier, it is clear that these six residents lost the full use of their own yards and community parks. When the odour occurred, many of them described having to go inside or stay indoors. In my view, these are not trivial or inconsequential effects, as argued by the defence. On all of the evidence, including the frequency, nature and duration of these experiences, I conclude that the Crown has proved beyond a reasonable doubt that these residents significantly lost the normal use of property which would be reasonable in such a mixed-use neighbourhood at the relevant time.

Hackett Prov. Div. J. thus determined that a human "use" of property had been impaired, and that this impairment was neither trivial nor inconsequential. Such a factual and legal inquiry is precisely the kind in which courts engage on a daily basis.

Extrinsic materials provide additional assistance in interpreting the term "use" in the environmental context. In particular, I have in mind the 1986 Report of the Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development (WCED), entitled *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development* (U.N. Doc. WCED/86/23/Add. 1 (1986), A/42/427, Annex I). This Report was pre-

*Business Furniture Inc.*, précitée, illustre ce genre d'examen des faits. Dans cette affaire, la société défenderesse était accusée sous le régime du par. 13(1) LPE (modifiée par L.O. 1988, ch. 54, art. 10; maintenant le par. 14(1), L.R.O. 1990, ch. E.19) d'avoir rejeté des [TRADUCTION] «composés organiques volatils» qui ont causé un problème récurrent d'odeur dans une zone résidentielle voisine. Le juge Hackett a entendu les témoignages de six voisins au sujet des odeurs. Une analyse scientifique, qui est venue confirmer la nature et l'étendue du problème, a aussi été admise en preuve. Après avoir examiné la preuve et le caractère du voisinage, le juge Hackett a tiré la conclusion suivante, à la p. 207:

[TRADUCTION] La zone résidentielle en cause est adjacente à une bande commerciale et industrielle où se trouve Commander. Je conclus que l'«usage normal du bien» dans cette zone résidentielle doit comprendre le plein usage des cours et des parcs publics. Il appert, comme cela a déjà été établi, que ces six voisins ont perdu le plein usage de leurs propres cours et des parcs publics. Lorsque les odeurs se sont produites, bon nombre d'entre eux ont dit avoir dû entrer chez eux ou demeurer à l'intérieur. À mon avis, il ne s'agit pas d'effets négligeables ou sans importance, comme le prétend la défenderesse. À la lumière de toute la preuve, notamment en ce qui a trait à la fréquence, à la nature et à la durée de ces expériences, je conclus que le ministère public a prouvé hors de tout doute raisonnable que ces résidents ont perdu à un degré important, à l'époque pertinente, l'usage qu'ils pourraient raisonnablement avoir de leurs biens dans un tel voisinage mixte.

Le juge Hackett a ainsi déterminé qu'il y avait eu dégradation de l'«usage» humain des biens, et que cette dégradation n'était ni négligeable, ni sans importance. C'est précisément à cette sorte d'examen factuel et juridique que les tribunaux procèdent quotidiennement.

Des sources externes peuvent aussi aider à interpréter le terme «usage» dans le contexte environnemental. J'ai en particulier à l'esprit le Rapport de 1986 du groupe d'experts du droit de l'environnement de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED) intitulé *Principes juridiques proposés pour la protection de l'environnement et un développement durable* (N.U. Doc. CMED/86/23/Add. 1 (1986),

pared by 13 legal experts, who were appointed by the United Nations-mandated WCED. In it, the Experts Group formulated 22 legal principles, which were intended to serve as a guide for the development of domestic environmental protection legislation. For the purposes of the instant case, the most significant principle is Art. 4, which requires states to take measures “aimed at preventing or abating interferences with natural resources or the environment”. In the “Use of Terms” section of their Report, the Experts Group provided the following definition of “environmental interference”:

(f) “environmental interference” means any impairment of human health, living resources, ecosystems, material property, amenities or other legitimate uses of a natural resource or the environment caused, directly or indirectly, by man through polluting substances, ionizing radiation, noise, explosions, vibration or other forms of energy, plants, animals, diseases, flooding, sand-drift or other similar means; [Emphasis added.]

The Experts Group also adopted the following definition of the expression, “use of a natural resource”:

(a) “use of a natural resource” means any human conduct, which, directly or indirectly, takes advantage of the benefits of a natural resource in the form of preservation, exploitation, consumption or otherwise of the natural resource, in so far as it does not result in an environmental interference as defined in Paragraph (f);

In my view, it is significant that 13 experts in environmental law, working under a United Nations mandate, adopted the “use” concept as a legal principle for domestic environmental law, and proceeded to define it in their Report. This is evidence that the term “for any use that can be made of the [natural environment]” is capable of forming the basis for legal debate. Moreover, where a court is considering the application of s. 13(1)(a) EPA in a particular fact situation, it would be entitled to have recourse to the definition of “use” adopted by

A/42/427, annexe I). Ce rapport a été préparé par 13 experts nommés par la CMED pour le compte des Nations Unies. Le groupe d’experts y a formulé 22 principes juridiques, destinés à servir de guide à l’élaboration de lois internes sur la protection de l’environnement. Pour les fins de la présente espèce, le principe le plus important se trouve à l’art. 4, lequel invite les États à prendre des mesures [TRADUCTION] «visant à prévenir ou à réduire les atteintes aux ressources naturelles ou à l’environnement». Dans la section intitulée [TRADUCTION] «Termes utilisés», le groupe d’experts a donné la définition suivante de [TRADUCTION] «atteinte à l’environnement»:

[TRADUCTION]

f) «atteinte à l’environnement» Toute dégradation de la santé humaine, des ressources vivantes, des écosystèmes, des biens matériels, des équipements collectifs ou des autres usages légitimes d’une ressource naturelle ou de l’environnement causée, directement ou indirectement, par l’homme au moyen de substances polluantes, de radiations ionisantes, de bruits, d’explosions, de vibrations ou de toute autre forme d’énergie, de plantes, d’animaux, de maladies, d’inondations, d’ensablements ou d’autres moyens semblables; [Je souligne.]

Le groupe d’experts a aussi adopté la définition suivante de l’expression [TRADUCTION] «usage d’une ressource naturelle»:

[TRADUCTION]

a) «usage d’une ressource naturelle» Toute conduite humaine qui, directement ou indirectement, tire profit des avantages d’une ressource naturelle par la préservation, l’exploitation ou la consommation de cette ressource naturelle ou autrement, pourvu que cela n’entraîne pas une atteinte à l’environnement au sens de l’alinéa f);

À mon avis, il est intéressant que 13 experts en droit de l’environnement, travaillant dans le cadre d’un mandat des Nations Unies, aient adopté la notion d’«usage» comme principe juridique pour le droit interne de l’environnement et aient entrepris de le définir dans leur rapport. Cela prouve que l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]» peut constituer un fondement pour un débat judiciaire. En outre, lorsqu’un tribunal est chargé d’établir si l’al. 13(1)a) LPE est applicable à une situation factuelle



the Experts Group, since this definition has important persuasive value.

Thus, after taking into account interpretive principles and aids which narrow and define the scope of the term "use" in the environmental context, I see no reason to believe that the "use" concept in s. 13(1)(a) poses any greater interpretive challenge to the judiciary than it does in other contexts. Therefore, I conclude that the scope of s. 13(1)(a) EPA is reasonably delineated, and that legal debate can occur as to the application of the provision in a specific fact situation. This is all that s. 7 of the *Charter* requires.

(4) *The Role of "Reasonable Hypotheticals" in Section 7 Vagueness Analysis*

In the instant case, Daub J.P., Fraser J. and the Ontario Court of Appeal all concluded that CP could not rely on hypotheticals involving third parties to demonstrate the vagueness of s. 13(1)(a) EPA. In reaching this conclusion, the lower courts relied on the ruling of the United States Supreme Court in *Hoffman Estates, supra*, in which the court held, at p. 495, that "[a] plaintiff who engages in some conduct that is clearly proscribed cannot complain of the vagueness of the law as applied to the conduct of others." Prior to the instant case, this position had been adopted by the Ontario Court of Appeal in *Morgentaler, supra, R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129, and *R. v. LeBeau* (1988), 41 C.C.C. (3d) 163.

Like the lower courts, I have no difficulty in concluding that CP's conduct in Kenora on April 6 and 11, 1988 fell squarely within the pollution prohibition contained in s. 13(1)(a) EPA. CP emitted noxious smoke which contaminated the natural environment, and which interfered with its use by several home owners and drivers in a manner which was more than trivial or minimal. In fact, I do not understand CP's argument to be that s.

particulière, il peut recourir à la définition du terme «usage» adoptée par le groupe d'experts puisque cette définition a une importante valeur de persuasion.

Par conséquent, après avoir tenu compte des principes et des moyens d'interprétation qui limitent et définissent la portée du terme «usage» dans le contexte de l'environnement, je ne puis voir pourquoi la notion d'«usage» exprimée à l'al. 13(1)a poserait aux juges un problème d'interprétation plus grand que dans d'autres contextes. Je conclus donc que la portée de l'al. 13(1)a LPE est raisonnablement délimitée et qu'il peut y avoir un débat judiciaire sur l'application de cette disposition à une situation factuelle particulière. C'est là tout ce qu'exige l'art. 7 de la *Charte*.

(4) *Le rôle des «hypothèses raisonnables» dans une analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7*

En l'espèce, le juge Daub, le juge Fraser et les juges de la Cour d'appel de l'Ontario ont tous conclu que CP ne pouvait se fonder sur des hypothèses mettant en jeu des tiers pour démontrer l'imprécision de l'al. 13(1)a LPE. Pour arriver à cette conclusion, les tribunaux d'instance inférieure se sont fondés sur l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis *Hoffman Estates, précité*, où la cour a conclu, à la p. 495, que [TRADUCTION] «[l]e demandeur qui s'engage dans une conduite qui est clairement prohibée ne peut se plaindre de l'imprécision de la loi telle qu'elle s'applique à la conduite d'autrui». Avant la présente affaire, cette position avait été adoptée par la Cour d'appel de l'Ontario dans les arrêts *Morgentaler, précité, R. c. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129, et *R. c. LeBeau* (1988), 41 C.C.C. (3d) 163.

À l'instar des tribunaux d'instance inférieure, je n'ai aucune difficulté à conclure que la conduite de CP à Kenora, les 6 et 11 avril 1988, était clairement visée par l'interdiction de polluer prévue à l'al. 13(1)a LPE. CP a rejeté de la fumée nocive qui a contaminé l'environnement naturel et qui a nuï à son usage par plusieurs propriétaires et conducteurs d'une façon qui était plus que négligeable ou minime. En fait, selon moi, l'argument de CP

70

1995 CanLII 112 (SCC)

71

72

13(1)(a) is vague in relation to the conduct which gave rise to the charges in the instant case. CP argues instead that the expression "for any use that can be made of [the natural environment]" is vague because it is not qualified as to time, degree, space or user, and thus fails to delineate clearly an "area of risk" for citizens generally.

73 CP is advancing an argument based on peripheral vagueness, which arises where a statute applies without question to a core of conduct, but applies with uncertainty to other activities. CP's conduct fell within the core of polluting activity prohibited by s. 13(1)(a), yet CP is relying on hypothetical fact situations which fall at the "periphery" of s. 13(1)(a), and to which it is uncertain whether liability attaches. I would note that the core-periphery problem is encountered in relation to virtually every legislative provision, and is an inevitable result of the imprecision of human language. This point was raised in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, at p. 639:

Language is not the exact tool some may think it is. It cannot be argued that an enactment can and must provide enough guidance to predict the legal consequences of any given course of conduct in advance. All it can do is enunciate some boundaries, which create an area of risk. But it is inherent to our legal system that some conduct will fall along the boundaries of the area of risk; no definite prediction can then be made.

The role of the courts, then, is to interpret and clarify the language of an enactment, and thereby determine the area of risk.

74 The question then becomes whether CP's s. 7 challenge must necessarily fail because its polluting activity in Kenora on April 6 and 11, 1988 fell within the "core" of conduct prohibited by s. 13(1)(a) EPA. If I were to agree with the position of the United States Supreme Court in *Hoffman*

ne fait pas valoir que l'al. 13(1)(a) est imprécis à l'égard de la conduite qui a donné lieu aux accusations en l'espèce. CP prétend plutôt que l'expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l'environnement naturel]» est imprécise parce qu'elle n'est pas définie pour ce qui est du temps, du degré, de l'espace et de l'utilisateur et que, partant, elle ne délimite pas clairement une «sphère de risque» pour les citoyens en général.

CP présente un argument fondé sur l'imprécision périphérique, qui se produit lorsqu'une loi s'applique incontestablement au noyau d'une conduite, mais aussi, de façon incertaine, à d'autres activités. La conduite de CP faisait partie du noyau de l'activité polluante interdite par l'al. 13(1)(a), et pourtant CP se fonde sur des situations de fait hypothétiques qui se trouvent en «périphérie» de l'al. 13(1)(a) où il n'est pas certain qu'elles entraînent une quelconque responsabilité. Je tiens à signaler que le problème du discernement entre le noyau et la périphérie se pose à l'égard de pratiquement toute disposition législative et qu'il est le résultat inévitable de l'imprécision du langage humain. Ce point a été mentionné dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité, à la p. 639:

Le langage n'est pas l'instrument exact que d'aucuns pensent qu'il est. On ne peut pas soutenir qu'un texte de loi peut et doit fournir suffisamment d'indications pour qu'il soit possible de prédire les conséquences juridiques d'une conduite donnée. Tout ce qu'il peut faire, c'est énoncer certaines limites, qui tracent le contour d'une sphère de risque. Mais c'est une caractéristique inhérente de notre système juridique que certains actes seront aux limites de la ligne de démarcation de la sphère de risque; il est alors impossible de prédire avec certitude.

Les tribunaux ont donc pour rôle d'interpréter et de clarifier le langage d'une disposition législative et, partant, de déterminer la sphère de risque.

Il s'agit alors de déterminer si la contestation engagée par CP sous le régime de l'art. 7 doit nécessairement être rejetée parce que l'activité polluante de cette dernière à Kenora, les 6 et 11 avril 1988, se situait dans le «noyau» de la conduite prohibée par l'al. 13(1)(a) LPE. Si j'étais d'accord

*Estates, supra*, as adopted by the Ontario Court of Appeal, then I would reject CP's attempt to stray beyond its own fact situation in the instant case.

It may be trite, but nevertheless worth repeating, that while American rights jurisprudence can be of assistance in interpreting provisions of the *Charter*, Canadian courts should not simply import American constitutional principles into our law. What may be appropriate in the American constitutional setting may be unacceptable, or even unworkable, in the unique Canadian milieu. For this reason, the *Hoffman Estates* principle must be approached with considerable caution.

A review of American constitutional jurisprudence on the subject of the use of reasonable hypotheticals indicates that the issue has been approached as one of standing. Christina L. Jadach, "Pre-enforcement Constitutional Challenges to Legislation after *Hoffman Estates*: Limiting the Vagueness and Overbreadth Doctrines" (1983), 20 *Harv. J. on Legis.* 617, explained the standing rationale, at p. 620:

Generally courts evaluate a statute by considering whether the provision impairs the rights of the complaining party in light of the attending circumstances. This traditional standing rule prohibits petitioners from invoking rights of third parties in individual claims.

In the predecessor case to *Hoffman Estates*, *Parker v. Levy*, 417 U.S. 733 (1974), the United States Supreme Court confirmed that an appellant who is alleging unconstitutional vagueness cannot rely on hypothetical fact situations, and at pp. 755-56, supported this conclusion by reference to the traditional American approach to standing in constitutional claims. In fact, resort to hypothetical fact situations is only possible in the area of overbreadth claims under the First Amendment. This narrow exception is justified because of the historical pre-eminence of free speech in American constitutional law, and particularly because of the con-

avec la position de la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Hoffman Estates*, précité, telle qu'elle a été adoptée par la Cour d'appel de l'Ontario, je rejeterais la tentative de CP de s'écarter de sa propre situation factuelle en l'espèce.

Bien que ce soit un lieu commun, il importe néanmoins de répéter que même si la jurisprudence américaine en matière de droits peut parfois aider à interpréter des dispositions de la *Charte*, les tribunaux canadiens ne devraient pas importer tout simplement les principes constitutionnels américains dans notre droit. Ce qui est approprié dans le cadre constitutionnel américain peut fort bien être inacceptable, voire impraticable, dans le milieu unique propre au Canada. Voilà pourquoi le principe énoncé dans l'arrêt *Hoffman Estates* doit être abordé avec beaucoup de prudence.

Une revue de la jurisprudence constitutionnelle américaine sur le sujet du recours à des hypothèses raisonnables montre que cette question relève de la qualité pour agir. Dans son article intitulé «Pre-enforcement Constitutional Challenges to Legislation after *Hoffman Estates*: Limiting the Vagueness and Overbreadth Doctrines» (1983), 20 *Harv. J. on Legis.* 617, Christina L. Jadach explique comment se justifie cette attitude à l'égard de la qualité pour agir, à la p. 620:

[TRADUCTION] En général, les tribunaux évaluent une loi en se demandant si la disposition porte atteinte aux droits de la partie plaignante eu égard aux circonstances de l'espèce. Cette règle traditionnelle de la qualité pour agir empêche les requérants d'invoquer les droits de tiers dans des réclamations personnelles.

Dans un arrêt antérieur à l'arrêt *Hoffman Estates*, savoir *Parker c. Levy*, 417 U.S. 733 (1974), la Cour suprême des États-Unis avait confirmé qu'un appelant qui invoque l'imprécision inconstitutionnelle ne peut se fonder sur des situations factuelles hypothétiques et avait appuyé cette conclusion, aux pp. 755 et 756, en se référant au point de vue américain traditionnel à l'égard de la qualité pour agir dans des affaires constitutionnelles. En fait, les situations factuelles hypothétiques ne peuvent être invoquées que dans des affaires fondées sur une portée excessive au regard du Premier amendement. Cette exception restreinte s'explique par la

cern that an overly broad limitation on speech will result in the “chilling” of legitimate and valuable expression: *Thornhill v. Alabama*, 310 U.S. 88 (1940).

77

The traditional hostility of the American courts to the use of hypothetical fact scenarios in constitutional adjudication has not been shared by this Court. In *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045, and *R. v. Goltz*, [1991] 3 S.C.R. 485, this Court approved the use of reasonable hypotheses in assessing legislation under s. 12 of the *Charter*. Moreover, in *R. v. Heywood*, [1994] 3 S.C.R. 761, Cory J. held that a court could have resort to reasonable fact scenarios other than that of the particular appellant where overbreadth is alleged under s. 7.

78

In light of the different approach taken by this Court in relation to constitutional standing (a matter elaborated upon by Chief Justice Lamer in his concurring reasons), I cannot adopt the rationale underlying the *Hoffman Estates* principle. Nevertheless, I take the view that reasonable hypotheticals have no place in the vagueness analysis under s. 7.

79

Where a court is faced with a vagueness challenge under s. 7, the focus of the analysis is on the terms of the impugned law. The court must determine whether the law provides the basis for legal debate and coherent judicial interpretation. As I stated above, the first task of the court is to develop the full interpretive context surrounding the law, since vagueness should only be assessed after the court has exhausted its interpretive function. If judicial interpretation is possible, then an impugned law is not vague. A law should only be declared unconstitutionally vague where a court has embarked upon the interpretive process, but has concluded that interpretation is not possible. In a situation, such as the instant case, where a court has interpreted a legislative provision, and then has determined that the challenging party's own fact

prééminence de la liberté de parole en droit constitutionnel américain, tout particulièrement par la crainte qu'une restriction trop générale de la liberté d'expression ne «refroidisse» l'expression légitime et valable: *Thornhill c. Alabama*, 310 U.S. 88 (1940).

L'hostilité traditionnelle des tribunaux américains à l'endroit du recours à des situations factuelles hypothétiques dans les affaires constitutionnelles n'est pas partagée par notre Cour. Dans *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045, et *R. c. Goltz*, [1991] 3 R.C.S. 485, notre Cour a approuvé le recours à des hypothèses raisonnables pour permettre l'examen de dispositions législatives au regard de l'art. 12 de la *Charte*. En outre, dans *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761, le juge Cory a conclu qu'un tribunal pouvait recourir à des situations factuelles raisonnables autres que celle qui est propre à l'appelant dans des affaires où l'on invoque la portée excessive au regard de l'art. 7.

Compte tenu de la démarche différente adoptée par notre Cour à l'égard du pouvoir d'agir en matière constitutionnelle (question examinée en détail par le juge en chef Lamer dans ses motifs concordants), je ne puis adopter la justification à la base du principe énoncé dans *Hoffman Estates*. Je conclus toutefois que les hypothèses raisonnables n'ont pas leur place dans une analyse de l'imprécision au regard de l'art. 7.

Lorsqu'un tribunal est saisi d'une prétention d'imprécision fondée sur l'art. 7, l'analyse doit porter sur les termes de la loi attaquée. Le tribunal doit déterminer si la loi fournit un fondement pour un débat judiciaire et une interprétation judiciaire cohérente. Comme je l'ai déjà dit, le tribunal a pour premier rôle de déterminer le contexte interprétatif intégral qui entoure la loi, puisque l'imprécision ne peut être établie qu'une fois que le tribunal épuise les possibilités se rattachant à sa fonction d'interprétation. S'il est possible de procéder à une interprétation judiciaire, alors la loi attaquée n'est pas imprécise. Une loi ne peut être déclarée d'une imprécision inconstitutionnelle que lorsque le tribunal, après avoir épuisé le processus, conclut qu'il est impossible d'en dégager une interprétation. Dans un cas comme la présente

situation falls squarely within the scope of the provision, then that provision is obviously not vague. There is no need to consider hypothetical fact situations, since it is clear that the law provides the basis for legal debate and thereby satisfies the requirements of s. 7 of the *Charter*.

The analysis of overbreadth under s. 7, and of cruel and unusual treatment or punishment under s. 12, are quite different from vagueness analysis. Where a party alleges that a law is overbroad, or that punishment is cruel and unusual, a court must engage in proportionality analysis. In *Goltz, supra*, for example, I discussed the test for determining violations of s. 12 of the *Charter*, and stated, at p. 498, "that a sentence which is grossly or excessively disproportionate to the wrongdoing would infringe s. 12". Cory J. asserted a similar proportionality test in *Heywood, supra*, at p. 793: "The effect of overbreadth is that in some applications the law is arbitrary or disproportionate".

Proportionality analysis involves an assessment of whether a law, the terms of which are not vague, applies in a proportionate manner to a particular fact situation. Inevitably, courts will be required to compare the law with the facts. In that situation, the use of reasonable hypotheticals will be of assistance, and may be unavoidable (*Goltz, supra*, at p. 515).

In the context of vagueness, proportionality plays no role in the analysis. There is no need to compare the purpose of the law with its effects (as in overbreadth), or to compare the punishment with the wrongdoing (as with cruel and unusual punishment). A court is required to perform its interpretive function, in order to determine whether an impugned provision provides the basis for legal debate. Given this, I see no role for the

espèce, où un tribunal a interprété une disposition législative, puis déterminé que la situation factuelle propre à la partie opposante tombe précisément sous le coup de cette disposition, celle-ci n'est manifestement pas imprécise. Il n'est pas nécessaire d'examiner des situations factuelles hypothétiques puisqu'il appert clairement que la loi fournit un fondement pour un débat judiciaire et satisfait ainsi aux exigences de l'art. 7 de la *Charte*.

L'analyse de la portée excessive au regard de l'art. 7 et celle des traitements ou peines cruels et inusités au regard de l'art. 12 sont très différentes de l'analyse de l'imprécision. Lorsqu'une partie prétend qu'une loi a une portée excessive ou qu'une peine est cruelle et inusitée, le tribunal doit procéder à une analyse de la proportionnalité. Dans *Goltz*, précité, par exemple, j'ai examiné le critère permettant d'établir les violations de l'art. 12 de la *Charte* et dit, à la p. 498, qu'«une peine qui est exagérément ou excessivement disproportionnée à l'infraction va à l'encontre de l'art. 12». Le juge Cory a énoncé un critère de proportionnalité semblable dans *Heywood*, précité, à la p. 793: «Lorsqu'une loi a une portée excessive, il s'ensuit qu'elle est arbitraire ou disproportionnée dans certaines de ses applications.»

L'analyse de la proportionnalité suppose un examen qui permette de déterminer si une loi, dont les termes ne sont pas imprécis, s'applique de façon proportionnée à une situation factuelle donnée. Les tribunaux seront inévitablement obligés de comparer le droit et les faits. En pareil cas, non seulement le recours à des hypothèses raisonnables sera utile, mais il pourrait même être inévitable (*Goltz*, précité, à la p. 515).

Dans le contexte de l'imprécision, le facteur de la proportionnalité n'a aucun rôle à jouer dans l'analyse. Il n'est pas nécessaire de comparer l'objet de la loi à ses effets (comme ce serait le cas pour la portée excessive), ni de comparer la peine au méfait (comme dans le cas d'une peine cruelle et inusitée). Le tribunal doit s'acquitter de sa fonction d'interprétation afin de déterminer si la disposition attaquée fournit un fondement pour un débat

consideration of reasonable hypotheticals in vagueness analysis.

(5) *The Overbreadth Claim*

83 Having dispensed with CP's vagueness claim, it is now necessary to turn to the issue of overbreadth. In its submissions, CP argued in part that s. 13(1)(a) EPA is vague because it is overbroad. In light of my reasons above, however, I think that this submission must fail.

84 Environmental protection is a legitimate concern of government, and as I have already observed, it is a very broad subject matter which does not lend itself to precise codification. Where the legislature is pursuing the objective of environmental protection, it is justified in choosing equally broad legislative language in order to provide for a necessary degree of flexibility. Certainly, s. 13(1)(a) captures a broad range of polluting conduct. However, my reasons in relation to the vagueness claim illustrate that the provision does not capture pollution with only a trivial or minimal impact on a use of the natural environment. Moreover, the "use" condition limits the application of s. 13(1)(a) by requiring the Crown to establish not only that a polluting substance has been released, but also that an actual or likely use of the environment, which itself has some significance, has been impaired by the release. Speculative or purely imaginary uses of the environment are not captured by the provision. These limits on the application of s. 13(1)(a) prevent it from being deployed in situations where the objective of environmental protection is not implicated. In my view, then, the breadth of s. 13(1)(a) matches the breadth of the objective of environmental protection. There is no overbreadth.

85 In his concurring reasons, Lamer C.J. has concluded that the literal interpretation of s. 13(1)(a) results in overbreadth, since the provision applies on its face to "any conceivable use" of the environment. He then applies the presumption of constitu-

judiciaire. Je ne vois par conséquent aucun rôle pour l'examen d'hypothèses raisonnables dans une analyse de l'imprécision.

(5) *La prétention de portée excessive*

Après le rejet de la prétention d'imprécision de CP, il faut maintenant aborder la question de la portée excessive. Dans ses prétentions, CP a fait valoir en partie que l'al. 13(1)a) LPE est imprécis parce qu'il a une portée excessive. Cependant, compte tenu des motifs qui précèdent, je suis d'avis que ce moyen doit échouer.

La protection de l'environnement constitue une préoccupation légitime du gouvernement et, comme je l'ai déjà mentionné, il s'agit d'un sujet très vaste qui ne se prête pas aisément à une codification précise. Lorsque le législateur poursuit l'objectif de la protection de l'environnement, il a le droit de choisir un langage législatif tout aussi général afin de permettre un degré de souplesse nécessaire. L'alinéa 13(1)a) englobe certainement une vaste gamme de conduites polluantes. Cependant, comme mes motifs relativement à la prétention d'imprécision l'illustrent, cette disposition n'inclut pas la pollution qui n'a qu'une incidence négligeable ou minime sur l'usage de l'environnement naturel. Par ailleurs, l'exigence d'un «usage» limite l'application de l'al. 13(1)a) en imposant au ministère public qu'il établisse non seulement qu'une substance polluante a été rejetée, mais aussi qu'un usage réel ou vraisemblable de l'environnement, ce qui en soi a une certaine importance, a été détérioré par ce rejet. La disposition n'englobe pas les usages hypothétiques ou purement imaginaires de l'environnement. Ces restrictions empêchent le recours à l'al. 13(1)a) dans des situations où l'objectif de la protection de l'environnement n'est pas en jeu. Par conséquent, l'ampleur de l'al. 13(1)a) correspond, selon moi, à celle de l'objectif de la protection de l'environnement. Il n'y a pas de portée excessive.

Dans ses motifs concordants, le juge en chef Lamer a conclu que l'al. 13(1)a), interprété littéralement, a une portée excessive puisque cette disposition s'applique à première vue à «tout usage concevable» de l'environnement. Il applique ensuite la

tionality for the purpose of limiting the scope of s. 13(1)(a). With respect, I cannot agree that the term “use” has a plain and literal meaning in the context of environmental protection. The term is open to interpretation, and I prefer a construction which avoids the kinds of absurd applications of s. 13(1)(a) which are identified by Lamer C.J. In my view, the first step in the overbreadth analysis requires a court to exhaust its interpretive function. Only then can overbreadth be assessed. In the instant case, having interpreted s. 13(1)(a) (and in particular, the terms “use” and “impairment”), I have concluded that the appellant’s overbreadth claim must fail.

Before concluding, I wish to add a caveat to my overbreadth analysis. My reasons should not be taken to endorse the view that the independent principle of overbreadth, as outlined in *Heywood*, *supra*, is available to the appellant in the circumstances of this case. My point is simply that s. 13(1)(a) is clearly not overbroad. Since neither CP nor the respondent were aware of this Court’s decision in *Heywood*, the matter was not argued. I therefore prefer to defer consideration of the *Heywood* principle to a future case, where it is actually necessary to the result.

## VI — Conclusion

I agree with the courts below that s. 13(1)(a) EPA, and specifically the expression “for any use that can be made of [the natural environment]”, are not constitutionally vague or overbroad. Section 13(1)(a) is sufficiently precise to provide for a meaningful legal debate, when the provision is considered in light of the purpose and subject matter of the EPA, the nature of the provision as a regulatory offence, the societal value of environmental protection, related provisions of the EPA, and general interpretive principles. Section 13(1)(a) is also proportionate and not overbroad. The objective of environmental protection is itself broad, and

présomption de constitutionnalité dans le but de restreindre la portée de l’al. 13(1)a). Avec égards, je ne suis pas d’accord pour dire que le terme «usage» a un sens ordinaire et littéral dans le contexte de la protection de l’environnement. Ce terme peut être interprété et je préfère une interprétation qui évite les types d’applications absurdes de l’al. 13(1)a) dont parle le juge en chef Lamer. À mon avis, la première étape d’une analyse de la portée excessive exige qu’un tribunal épuise les possibilités se rattachant à sa fonction d’interprétation. Ce n’est que par la suite que la portée excessive peut être évaluée. En l’espèce, me fondant sur mon interprétation de l’al. 13(1)a) (tout particulièrement des termes «usage» et «dégradation»), j’ai conclu que l’appelante ne peut avoir gain de cause relativement à son argument invoquant la portée excessive.

Avant de conclure, je tiens à ajouter une mise en garde à mon analyse de la portée excessive. Je ne voudrais pas que l’on interprète mes motifs comme reconnaissant que l’appelante peut, dans les circonstances de l’espèce, invoquer le critère autonome de portée excessive, esquissé dans l’arrêt *Heywood*, précité. J’estime tout simplement que l’al. 13(1)a) n’a de toute évidence aucune portée excessive. Puisque ni CP ni l’intimée n’étaient au courant de la décision de notre Cour dans *Heywood*, la question n’a pas été débattue. En conséquence, je préfère reporter l’examen du principe formulé dans l’arrêt *Heywood* lorsque la solution d’un litige l’exigera.

## VI. Conclusion

Je suis d’accord avec les tribunaux d’instance inférieure pour conclure que l’al. 13(1)a) LPE et tout particulièrement l’expression «relativement à tout usage qui peut en être fait [de l’environnement naturel]» ne sont pas au sens constitutionnel imprécis ni de portée excessive. L’alinéa 13(1)a) est suffisamment précis pour permettre un débat judiciaire significatif lorsque cette disposition est examinée en fonction de l’objectif et du contenu de la LPE, de la nature réglementaire de l’infraction prévue par cette disposition, de la valeur sociale de la protection de l’environnement, des dispositions connexes de la LPE et des principes généraux d’in-

the legislature is justified in choosing broad, flexible language to give effect to this objective. I would therefore dismiss the appeal and answer the second and third constitutional questions as follows:

2. Is s. 13(1)(a) of the *Environmental Protection Act* so vague as to infringe s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

A. No.

3. If the answer to Question 2 is in the affirmative, is s. 13(1)(a) nevertheless justified by s. 1 of the *Charter*?

A. This question does not arise.

*Appeal dismissed.*

*Solicitor for the appellant: Canadian Pacific Legal Services, Montreal.*

*Solicitors for the respondent: The Ministry of the Attorney General and the Ministry of Environment and Energy, Toronto.*

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

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Attorney General of Manitoba, Winnipeg.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: W. Brent Cotter, Regina.*

*Solicitor for the intervener Canadian Environmental Law Association: Canadian Environmental Law Association, Toronto.*

interprétation. En outre, l'al. 13(1)a) est proportionnel et il n'a pas une portée excessive. L'objectif de la protection de l'environnement est lui-même vaste, et le législateur est fondé à choisir une formulation générale et souple pour assurer la réalisation de cet objectif. Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi et de donner les réponses suivantes aux deuxième et troisième questions constitutionnelles:

2. L'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur la protection de l'environnement* est-il vague au point de contrevenir à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

R. Non.

3. Si la réponse à la deuxième question est affirmative, l'al. 13(1)a) est-il néanmoins justifié par l'article premier de la *Charte*?

R. La question ne se pose pas.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureur de l'appelante: Services juridiques du Canadien Pacifique, Montréal.*

*Procureurs de l'intimée: Le ministère du Procureur général et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie, Toronto.*

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

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le procureur général du Manitoba, Winnipeg.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: W. Brent Cotter, Regina.*

*Procureur de l'intervenante l'Association canadienne du droit de l'environnement: L'Association canadienne du droit de l'environnement, Toronto.*

1995 CanLII 112 (SC)