

A-106-02
2003 FCA 35

A-106-02
2003 CAF 35

Gulf Log Salvage Co-Operative Association, Her Majesty in Right of the Province of British Columbia, and Jim Doyle, Minister of Forests (*Appellants*)

Gulf Log Salvage Co-Operative Association, Sa Majesté du chef de la province de la Colombie-Britannique et Jim Doyle, ministre des Forêts (*appelants*)

v.

c.

Early Recovered Resources Inc. (*Respondent*)

Early Recovered Resources Inc. (*intimée*)

and

et

Coast Forest and Lumber Association and Independent Timber Marketing Association (*Interveners*)

Coast Forest and Lumber Association et Independent Timber Marketing Association (*intervenantes*)

INDEXED AS: EARLY RECOVERED RESOURCES INC. v. GULF LOG SALVAGE CO-OPERATIVE ASSN. (C.A.)

RÉPERTORIÉ: EARLY RECOVERED RESOURCES INC. c. GULF LOG SALVAGE CO-OPERATIVE ASSN. (C.A.)

Court of Appeal, Rothstein, Pelletier and Malone JJ.A. — Vancouver, December 18, 2002; Ottawa, January 24, 2003.

Cour d'appel, juges Rothstein, Pelletier et Malone, J.C.A. — Vancouver, 18 décembre, 2002; Ottawa, 24 janvier 2003.

Constitutional Law -- Distribution of Powers — Provincial statutory scheme for log salvage — Whether outside scope of maritime law, federal jurisdiction — Declaration provincial legislation invalid sought — Canada indifferent — Motions Judge concluding once found subject-matter of Forest Act, Part IX within International Convention on Salvage, 1989 definition of salvage, no provincial jurisdiction — That subject-matter of legislation within salvage definition not conclusive of constitutional competence — Salvage under federal jurisdiction as within enumerated head “shipping” — Convention salvage definition not altering constitutional division of powers — Real question: whether provincial log recovery scheme sufficiently connected to shipping for salvage definition to apply — Pith and substance analysis — On record, Court unable to find whether sufficient connection between log recovery, shipping to justify federal jurisdiction — Courts not to rule on constitutional validity of legislation absent adequate factual record — Matter must go to trial.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Régime législatif provincial concernant la récupération de billots — Ce régime relève-t-il de la compétence fédérale en matière de droit maritime? — Jugement déclaratoire recherché selon lequel la législation provinciale est invalide — Indifférence du Canada — Le juge des requêtes a conclu qu'une fois qu'il est décidé que l'objet de la partie IX de la Forest Act est visé par la définition d'assistance au sens de la Convention internationale de 1989 sur l'assistance, il n'y a pas de compétence provinciale — Le fait que l'objet de la législation soit visé par la définition de sauvetage n'est pas concluant quant à la compétence constitutionnelle — Le sauvetage est de compétence fédérale, parce qu'il entre sous la rubrique énumérée «bâtiments ou navires» — La définition d'assistance dans la Convention ne modifie pas la répartition des compétences dans le cadre de la Constitution — Véritable question: le régime provincial de récupération de billots est-il suffisamment lié aux bâtiments ou navires pour que la définition élargie de sauvetage s'applique? — Analyse du caractère véritable — Au vu du dossier, la Cour n'est pas en mesure de décider s'il existe un lien suffisant entre la récupération de billots et les bâtiments ou navires pour justifier une compétence fédérale — Les cours ne doivent pas se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une législation en l'absence d'un dossier factuel adéquat — L'affaire doit faire l'objet d'un procès.

Maritime Law—Salvage—Salvage of logs in Fraser River, B.C. — Province enacted licensing scheme — Respondent of view amount paid for recovery too low, preferring more generous scheme under International Convention on Salvage, 1989 as incorporated into Canada Shipping Act — “Salvage” not defined in Canada Shipping Act, so Convention definition applies — Salvage under federal jurisdiction as within enumerated head “shipping” — Convention definition of salvage not altering constitutional distribution of powers — Disputed facts raising genuine issues for trial — Court unable to resolve constitutional issues due to inadequate factual record.

This was an appeal by the Crown in right of British Columbia from the decision of Hugessen J., denying a motion for summary judgment dismissing an action regarding the salvage of logs in the Fraser River. The position taken by the Province was that provincial legislation and regulations provided a comprehensive scheme for the salvage of logs so that such claim fell outside the scope of Canadian maritime law and Federal Court jurisdiction. The Trial Division Judge, while stopping short of declaring the provincial statute invalid, made it clear that he considered the legislation *ultra vires*.

The activity at issue is the recovery of logs left behind in coastal waters and rivers by logging operations. The Province has enacted a licensing scheme governing the business of recovering these logs. Respondent, Early Recovered Resources Inc., considers the amount paid to those who recover logs is too low and so a declaration that the provincial legislation was invalid was sought in order to take advantage of the more generous scheme contemplated by the *International Convention on Salvage, 1989* as incorporated into the *Canada Shipping Act*. Canada's disinterest in asserting jurisdiction was revealed by its failure to appear in this proceeding. The word “salvage” not being defined in the *Canada Shipping Act*, the Convention definition of “salvage operation” applies in this litigation: “any act or activity undertaken to assist a vessel or any other property in danger in navigable waters or in any other waters whatsoever”. The conclusion of the Motions Judge was that once it was found that the subject-matter of Part IX of the *Forest Act* falls within the Convention definition of salvage, the Province cannot assert jurisdiction. By the Convention's incorporation into domestic law, Parliament had extended marine salvage to include such property as logs and booms of logs.

Droit maritime—Sauvetage—Récupération de billots dans la rivière Fraser (C.-B.)—La province a adopté un régime de délivrance de permis—L'intimée croit que les sommes payées pour la récupération sont trop faibles et préfère le régime plus généreux de la Convention internationale de 1989 sur l'assistance qui a été intégrée dans la Loi sur la marine marchande du Canada—La Loi sur la marine marchande du Canada ne définit pas la notion d'«assistance» de sorte que la définition de la Convention s'applique—Le sauvetage est de compétence fédérale, parce qu'il entre dans la rubrique énumérée «bâtiments ou navires»—La définition d'assistance dans la Convention ne modifie pas la répartition des compétences dans le cadre de la Constitution—Les faits contestés soulèvent des questions sérieuses à instruire—La Cour n'est pas en mesure de trancher les questions constitutionnelles en raison du dossier factuel inadéquat.

Il s'agit d'un appel interjeté par la Couronne du chef de la province de la Colombie-Britannique d'une décision de M. le juge Hugessen de rejeter une requête en jugement sommaire qui avait rejeté une action concernant la récupération de billots dans la rivière Fraser. La province a soutenu que la loi et le règlement provinciaux prévoyaient un régime complet pour la récupération de billots de sorte qu'une telle demande ne relevait pas du droit maritime canadien ni de la compétence de la Cour fédérale. Le juge de première instance, bien qu'il n'ait pas déclaré l'invalidité comme telle, a clairement indiqué qu'il considérait la législation *ultra vires*.

L'activité en cause est la récupération de billots laissés dans les eaux côtières et les rivières à la suite d'opérations forestières. La province a adopté un régime qui prévoit la délivrance de permis à ceux qui se livrent à la récupération des billots. L'intimée, Early Recovered Resources Inc., croit que les sommes payées à ceux qui récupèrent les billots sont trop faibles et elle cherche à obtenir un jugement déclarant invalide la législation provinciale afin de tirer avantage du régime plus généreux envisagé par la *Convention internationale de 1989 sur l'assistance* qui a été intégrée dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Le Canada manifeste peu d'intérêt à faire valoir cette compétence, puisqu'il n'a pas comparu en la présente instance. La *Loi sur la marine marchande du Canada* ne définit pas la notion d'«assistance» de sorte que la définition d'«opération d'assistance» prévue dans la Convention s'applique au présent litige: «tout acte ou activité entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans des eaux navigables ou dans n'importe quelles autres eaux». Le juge des requêtes a conclu qu'une fois qu'il est décidé que l'objet de la partie IX de la *Forest Act* est visé par la définition d'assistance au sens de la Convention, la province ne peut pas faire valoir sa compétence. Par l'intégration de la Convention dans le droit interne, le législateur a étendu la notion de sauvetage maritime pour y inclure les biens comme les billots et les estacades.

Held, the appeal should be dismissed.

Salvage not being an enumerated head of power under *Constitution Act, 1867*, section 91, the fact that the subject-matter of the legislation falls within the definition of salvage is not conclusive of constitutional competence. Salvage comes under federal jurisdiction because it is within an enumerated head: shipping. The Convention definition of salvage cannot alter the division of powers under the Constitution. So the real question is whether the provincial log recovery scheme has a sufficient connection to shipping such that the expanded definition of salvage would apply to it.

The question as to the validity of the provincial legislation is to be determined by the pith and substance analysis recently set out by the Supreme Court of Canada in *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*. That analysis is composed of three questions: (1) Does the impugned provision intrude into a federal head of power, and if so, to what extent? (2) If it intrudes, is it nevertheless part of a valid provincial legislative scheme? (3) If part of such a scheme, is it sufficiently integrated therewith? To dispose of this matter in favour of the Province, would require a finding that there is no sufficient connection between log recovery and shipping to justify federal jurisdiction. Such determination could not be made on the record before the Court. While this was a summary judgment application and it is up to each side to put its best foot forward, courts are not to rule upon the constitutional validity of legislation absent an adequate factual record. The matter must, therefore, go on to trial, it being understood that the validity of the provincial legislation remains to be decided.

Per Malone J.A.: Apart from the constitutional validity of the legislation, during argument it became apparent that there are disputed facts that will bear upon the ultimate disposition of this action should the federal legislation and the Convention ultimately prevail. These disputed facts raise genuine issues for trial as to the applicability of Chapter 3 of the Convention dealing with the rights of salvors and log recovery on the Fraser River. These issues include: is a log boom from which logs escape a vessel within the Convention definition; does the Province's ownership claim satisfy the ownership requirements of Article 8 dealing with the duties of the owner of a salvaged vessel or property; do the logs threaten the environment thus giving rise to a claim under Articles 13 and 14; and could a claim for special compensation assessable under Article 14 be successfully advanced against the Province?

Arrêt: l'appel est rejeté.

Le sauvetage n'étant pas une compétence énumérée à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le fait que l'objet de la législation soit visé par la définition de sauvetage n'est pas concluant quant à la compétence constitutionnelle. Le sauvetage est un objet de compétence fédérale, parce qu'il entre dans une rubrique énumérée: les bâtiments ou navires. La définition d'assistance dans la Convention ne peut pas modifier la répartition des compétences dans le cadre de la Constitution. Donc, la véritable question est de savoir si le régime provincial de récupération de billots est suffisamment lié aux bâtiments ou navires pour que la définition élargie de sauvetage s'y applique.

Pour trancher la question de la validité de la législation provinciale, il faut se servir de l'analyse du caractère véritable décrite récemment par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*. Cette analyse comporte trois questions: 1) la disposition contestée empiète-t-elle sur une compétence fédérale et, si oui, dans quelle mesure? 2) s'il y a empiètement, la disposition contestée fait-elle néanmoins partie d'un régime législatif provincial valide? 3) si elle fait partie d'un tel régime, y est-elle suffisamment intégrée? Pour décider de cette affaire en faveur de la province, il faudrait en arriver à la conclusion qu'il n'existe pas un lien suffisant entre la récupération de billots et les bâtiments ou navires pour justifier une compétence fédérale. Le dossier dont la Cour dispose ne lui permet pas de rendre une telle décision. Bien qu'il s'agisse d'une demande en jugement sommaire et que chaque partie se doive de présenter sa cause sous son meilleur jour, les cours ne doivent pas se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une législation en l'absence d'un dossier factuel adéquat. L'affaire doit donc être instruite, mais il est entendu que la question de la validité constitutionnelle de la législation provinciale n'a pas encore été tranchée.

Le juge Malone, J.C.A.: Hormis la validité constitutionnelle de la législation, au cours de l'argumentation, il est devenu évident qu'il y avait des faits contestés qui influenceraient l'issue de l'action si la législation fédérale et la Convention devaient prévaloir au bout du compte. Ces faits contestés soulèvent des questions sérieuses à instruire se rapportant à l'applicabilité du chapitre 3 de la Convention traitant des droits des assistants et à la récupération de billots sur la rivière Fraser. Il faudrait se pencher notamment sur les questions suivantes: une estacade, de laquelle se sont échappés les billots, est-elle un navire selon la définition donnée par la Convention; la revendication de propriété faite par la province satisfait-elle aux exigences de propriété découlant de l'article 8, qui traite des obligations du propriétaire d'un navire ou de biens sauvés; les billots menacent-ils l'environnement de manière à donner ouverture à une réclamation en vertu des articles 13 et 14; et, une réclamation pour une indemnité

spéciale calculée en vertu de l'article 14 et présentée à l'encontre de la province peut-elle être accueillie?

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Shipping Act, R.S.C., 1985, c. S-9, s. 449.1 (as enacted by S.C. 1993, c. 36, s. 1).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 91.
Forest Act, R.S.B.C., 1996, c. 157, ss. 122–126.
International Convention on Salvage, 1989, being Schedule V of *An Act to amend the Canada Shipping Act and to amend another Act in consequence thereof*, S.C. 1993, c. 36, Arts. 1 “property”, “salvage operation”, 8, 13, 14.
Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District, B.C. Reg. 220/81.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture), [2002] 2 S.C.R. 146; (2002), 210 D.L.R. (4th) 577; [2002] 6 W.W.R. 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; [2002] 2 C.N.L.R. 143; 165 B.C.A.C. 1; 286 N.R. 131.

DISTINGUISHED:

Feoso Oil Ltd. v. Sarla (The), [1995] 3 F.C. 68; (1995), 184 N.R. 307 (C.A.).

APPEAL from the decision of a Motions Judge ([2002] 4 F.C. 626) dismissing a motion for summary judgment regarding the constitutional validity of Part IX of a British Columbia statute, the *Forest Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Timothy Leadem, Q.C. and *Nancy Brown* for appellants.
Angela McCue and *Margot Venton* for respondent.
David F. McEwen for interveners.

SOLICITORS OF RECORD:

Ministry of Attorney General Legal Services Branch, Victoria, B.C., for appellants.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Convention internationale de 1989 sur l'assistance, qui constitue l'annexe V de la *Loi modifiant la Loi sur la marine marchande du Canada et une autre loi en conséquence*, L.C. 1993, ch. 36, art. 1 «bien», «opération d'assistance», 8, 13, 14.
Forest Act, R.S.B.C., 1996, ch. 157, art. 122–126.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91.
Loi sur la marine marchande du Canada, L.R.C. (1985), ch. S-9, art. 449.1 (édicé par L.C. 1993, ch. 36, art. 1).
Log Salvage Regulation for the Vancouver Log Salvage District, B.C. Reg. 220/81.

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), [2002] 2 R.C.S. 146; (2002), 210 D.L.R. (4th) 577; [2002] 6 W.W.R. 1; 1 B.C.L.R. (4th) 1; [2002] 2 C.N.L.R. 143; 165 B.C.A.C. 1; 286 N.R. 131.

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Feoso Oil Ltd. c. Sarla (Le), [1995] 3 C.F. 68; (1995), 184 N.R. 307 (C.A.).

APPEL à l'encontre de la décision d'un juge des requêtes ([2002] 4 C.F. 626) qui a rejeté une requête en jugement sommaire concernant la validité constitutionnelle de la partie IX d'une loi de la Colombie-Britannique, la *Forest Act*. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

Timothy Leadem, c.r., et *Nancy Brown* pour les appellants.
Angela McCue et *Margot Venton* pour l'intimée.
David F. McEwen pour les intervenantes.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Direction des services juridiques du ministère du procureur général, Victoria (C.-B.), pour les appelants.

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, for respondent.
McEwen, Schmitt & Co., Vancouver, for interveniers.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

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

[3] The respondent believes that the amounts paid to those who recover logs under the provincial scheme are

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, pour l'intimée.
McEwen, Schmitt & Co., pour les intervenantes.

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

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

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

[3] L'intimée croit que les sommes payées à ceux qui récupèrent les billots dans le cadre du régime provincial

too low and, by way of a declaration of invalidity of the provincial legislation, seeks to bring itself within the more generous scheme contemplated by the *International Convention on Salvage, 1989* [being Schedule V of *An Act to amend the Canada Shipping Act and to amend another Act in consequence thereof*, S.C. 1993, c. 36] to which Canada is a signatory and which has been incorporated into the *Canada Shipping Act*, R.S.C., 1985 c. S-9 (the Shipping Act). If it is successful, responsibility for an activity which the Province has regulated for some considerable time will pass to the Government of Canada which evinces little interest in assuming this burden as it has not appeared in these proceedings to assert the jurisdiction which the plaintiffs seek to bestow upon it.

[4] Section 449.1 [as enacted by S.C. 1993, c. 36, s. 1] of the Shipping Act declares the *International Convention on Salvage, 1989* (the Convention) to have the force of law in Canada. The Convention [at Article 1] defines “salvage operation” as “any act or activity undertaken to assist a vessel or any other property in danger in navigable waters or in any other waters whatsoever”. Property is defined as “any property not permanently and intentionally attached to the shoreline and includes freight at risk”. Salvage is not defined in the Shipping Act so that the definition in the Convention applies for purposes of this litigation.

[5] The learned Motions Judge concluded that once it is found that the subject-matter of Part IX of the *Forest Act* and its associated regulation falls within the definition of salvage in the Convention, there is no room for the Province to assert jurisdiction in relation to that subject-matter. He concluded [at paragraph 5], on the strength of the wording of the Convention and its incorporation into domestic law, that “Parliament has clearly legislated so as to extend the scope of marine salvage to include ‘property’ such as logs and booms of logs within the scope of the law of salvage”. He observed that when the drafters of the Convention made it applicable to “property of any kind”, they did not intend any restriction on the nature of the property.

sont trop faibles et elle cherche, par un jugement déclarant invalide la législation provinciale, à s’assujettir au régime plus généreux envisagé par la *Convention internationale de 1989 sur l’assistance* [qui constitue l’annexe V de la *Loi modifiant la Loi sur la marine marchande du Canada et une autre loi en conséquence*, L.C. 1993, ch. 36], de laquelle le Canada est signataire et qui a été intégrée dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, L.R.C. (1985), ch. S-9 (la Loi sur la marine marchande). Si elle a gain de cause, la responsabilité d’une activité que la province régleme depuis longtemps se retrouvera entre les mains du gouvernement du Canada, lequel manifeste peu d’intérêt à assumer cette charge, puisqu’il n’a pas comparu en la présente instance afin de faire valoir la compétence qui, selon ce que prétend la demanderesse, lui revient.

[4] L’article 449.1 [édicte par L.C. 1993, ch. 36, art. 1] de la Loi sur la marine marchande prescrit que la *Convention internationale de 1989 sur l’assistance* (la Convention) a force de loi au Canada. La Convention [à l’article premier] définit «opération d’assistance» comme «tout acte ou activité entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans des eaux navigables ou dans n’importe quelles autres eaux». «Bien» est défini comme «tout bien qui n’est pas attaché de façon permanente et intentionnelle au littoral et comprend le fret en risque». «Assistance» n’est pas définie dans la Loi sur la marine marchande de sorte que la définition de la Convention s’applique dans le cadre du présent litige.

[5] Le juge des requêtes a conclu qu’une fois qu’il est décidé que l’objet de la partie IX de la *Forest Act* et de son règlement d’application est visé par la définition d’assistance au sens de la Convention, la province ne peut pas, d’aucune façon, faire valoir sa compétence à l’égard de cet objet. Il a conclu [au paragraphe 5], sur la foi du libellé de la Convention et de son intégration dans le droit interne, que «le législateur a clairement légiféré de manière à ce que la notion de sauvetage maritime du droit du sauvetage vise les “biens” comme les billots et les estacades». Il a fait remarquer que lorsque les rédacteurs de la Convention ont fait en sorte qu’elle s’applique aux [TRADUCTION] «biens de toutes sortes», ils n’avaient pas l’intention d’imposer des restrictions quant à la nature des biens.

[6] Salvage is not itself an enumerated head of power under section 91 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [(as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] so that the fact that the subject-matter of the legislation falls within the definition of salvage is not conclusive of constitutional competence. Salvage is matter of federal jurisdiction because it comes within one of the enumerated heads, namely shipping. The definition of salvage in the Convention cannot alter the division of powers under the Constitution. Consequently, the question is not whether the provincial log recovery scheme falls within the expanded definition of salvage but whether that scheme has a sufficient connection to shipping such that the expanded definition of salvage would apply to it. In other words, log recovery is not an aspect of shipping (and subject to federal jurisdiction) simply because it falls within the definition of salvage. If the provincial scheme falls within federal jurisdiction, it is because it is necessarily ancillary to shipping and is therefore properly characterized as salvage.

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

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

[8] The Province has set out its position with respect to the connection between log recovery and logging and forestry. However to dispose of this matter in the manner sought by the Province would require me to find that there is no sufficient connection between log recovery

[6] Le sauvetage n'est pas en soi une compétence énumérée à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [(mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], de sorte que le fait que l'objet de la législation soit visé par la définition de sauvetage n'est pas concluant quant à la compétence constitutionnelle. Le sauvetage est un objet de compétence fédérale, parce qu'il entre dans l'une des rubriques énumérées, à savoir les bâtiments ou navires. La définition d'assistance dans la Convention ne peut pas modifier la répartition des compétences dans le cadre de la Constitution. Par conséquent, la question n'est pas de savoir si le régime provincial de récupération des billots est visé par la définition élargie de sauvetage, mais plutôt de savoir si ce régime est suffisamment lié aux bâtiments ou navires pour que la définition élargie de sauvetage s'y applique. En d'autres mots, la récupération de billots n'est pas un aspect des notions de bâtiments ou de navires (et soumise à la compétence du gouvernement fédéral) du seul fait qu'elle soit visée par la définition de sauvetage. Si le régime provincial relève de la compétence du gouvernement fédéral, c'est parce qu'il est nécessairement accessoire aux bâtiments ou aux navires et qu'il est donc à juste titre qualifié de sauvetage.

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

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

[8] La province a établi sa position en relation avec le lien existant entre la récupération de billots et l'exploitation forestière et la foresterie. Pour décider dans le sens souhaité par la province, il faudrait toutefois que j'en arrive à la conclusion qu'il n'existe pas un lien

and shipping to justify federal jurisdiction. I do not have before me a record upon which I could make such a determination. Even though this is an application for summary judgment where the onus is on each party “to put their best foot forward” (see *Feoso Oil Ltd. v. Sarla (The)*, [1995] 3 F.C. 68 (C.A)), a court ought not to rule upon the constitutional validity of legislation except upon an adequate factual record.

[9] Consequently, I am unable to dispose of the question which was before the Motions Judge. The matter will therefore have to be decided by the Trial Judge on a fully developed record. The matter must proceed to trial, as the learned Motions Judge directed, but on the understanding that the constitutional validity of the provincial legislation has yet to be decided. Since this results in the same disposition of the motion for summary judgment as was arrived at by the Motions Judge, the appeal must be dismissed. By agreement of the parties, all will bear their own costs.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[10] MALONE J.A.: I concur with the reasons of Pelletier J.A. in this appeal but wish to add the following observations.

[11] Aside from the constitutional validity of the legislation one further matter must be addressed. In bringing her motion for summary judgment, the Province relied on undisputed constitutional facts agreed to by the respondent. However, during the course of argument, it became clear that there are other relevant but disputed facts that will bear upon the ultimate disposition of the action should the federal legislation and the Convention ultimately prevail.

suffisant entre la récupération de billots et les bâtiments ou navires pour justifier une compétence fédérale. Le dossier dont je dispose ne me permet pas de rendre une telle décision. Bien qu'il s'agisse d'une demande en jugement sommaire où chaque partie se doit de [TRADUCTION] «présenter [sa] cause sous son meilleur jour» (voir *Feoso Oil Ltd. c. Sarla (Le)*, [1995] 3 C.F. 68 (C.A)), une cour ne doit pas se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une législation à moins de disposer d'un dossier factuel adéquat.

[9] Par conséquent, je ne peux pas me prononcer sur la question qui a été soumise au juge des requêtes. Il reviendra au juge qui présidera le procès de trancher l'affaire au vu d'un dossier complet. L'affaire doit être instruite, comme en a décidé le juge des requêtes, mais il est entendu que la question de la validité constitutionnelle de la législation provinciale n'a pas encore été tranchée. Comme la présente décision sur la requête en jugement sommaire est au même effet que celle du juge des requêtes, l'appel doit être rejeté. Selon ce que les parties ont convenu, chacune assumera ses propres frais.

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

* * *

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

[10] LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux motifs de M. le juge Pelletier au sujet du présent appel, mais j'aimerais ajouter les observations suivantes.

[11] Hormis la validité constitutionnelle de la législation, il y a lieu d'aborder une autre question. Lors de la présentation de sa requête en jugement sommaire, la province a invoqué des faits constitutionnels dont l'intimée a convenu. Toutefois, au cours de l'argumentation, il est devenu évident qu'il y avait d'autres faits pertinents quoique contestés qui influenceraient l'issue de l'action si la législation fédérale et la Convention devaient prévaloir au bout du compte.

[12] These disputed facts raise genuine issues for trial in connection with the applicability of Chapter 3 of the Convention dealing with the rights of salvors and log recovery on the Fraser River. Without limiting in any way the issues for trial, these would include whether a log boom from which the floating logs escape is a vessel as that term is defined in the Convention; whether the Province's ownership claim satisfied the ownership requirements of Article 8 dealing with the duties of the owner of a salvaged vessel or salvaged property; whether the subject logs threaten the environment so as to give rise to a claim under Articles 13 and 14; and, finally, whether a claim for special compensation assessable under Article 14 could successfully be advanced against the Province in these circumstances.

[13] While the record is unclear as to whether all of these issues were canvassed before the Motions Judge, collectively, they give rise to genuine issues for trial.

[12] Ces faits contestés soulèvent des questions sérieuses à instruire se rapportant à l'applicabilité du chapitre 3 de la Convention traitant des droits des assistants et à la récupération de billots sur la rivière Fraser. Sans limiter d'aucune manière les questions à instruire, il faudrait se pencher sur les questions suivantes, à savoir: si une estacade, de laquelle se sont échappés les billots flottants, est un navire selon la définition donnée par la Convention à ce mot; si la revendication de propriété faite par la province satisfait aux exigences de propriété découlant de l'article 8, qui traite des obligations du propriétaire d'un navire ou de biens sauvés; si les billots en cause menacent l'environnement de manière à donner ouverture à une réclamation en vertu des articles 13 et 14 et, en dernier lieu, si une réclamation pour une indemnité spéciale calculée en vertu de l'article 14 et présentée à l'encontre de la province peut être accueillie dans ces circonstances.

[13] Bien que le dossier ne soit pas clair quant à savoir si toutes ces questions ont été examinées minutieusement devant le juge des requêtes, elles soulèvent collectivement des questions sérieuses à instruire.