

Thorne's Hardware Limited, Kent Lines Limited, Canaport Limited and Irving Oil Limited *Appellants*;

and

Her Majesty The Queen and National Harbours Board *Respondents*.

File No.: 16381.

1982: May 19; 1983: February 8.

Present: Ritchie, Dickson, Beetz, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Order in Council — Extension of harbour limits — Limits extended to include private harbour facilities — Whether Order in Council passed for improper motives — Whether Order in Council valid — National Harbours Board Act, R.S.C. 1970, c. N-8, s. 7 — Harbour of Saint John Boundaries Determined, SOR/77-621.

Shipping — Harbours — By-law — Imposition of harbour dues — Vessels using private harbour facilities — Whether National Harbours Board exercising jurisdiction over private property — Riparian rights — Tolls or taxes — Whether By-law applicable to appellants — National Harbours Board Act, R.S.C. 1970, c. N-8, ss. 8, 14(1)(e) — Tariff of Harbour Dues, SOR/69-111.

Appellants challenged in the Federal Court (1) the validity of an order in council extending the limits of the port of Saint John so as to include appellants' berth and harbour facilities and (2) the applicability to them of a National Harbours Board's By-law imposing harbour dues on all vessels entering or using the port. The Trial Division held the Order in Council *intra vires* the powers of the Governor in Council but the By-law to be inapplicable to the appellants. The Court of Appeal disagreed with the trial judge on the second point. Hence this appeal to determine whether the appellants are obliged to pay harbour dues.

Held: The appeal should be dismissed.

The appellants alleged that the Order in Council extending the limits of St. John Harbour had been passed for improper motives to increase harbour revenues. It is neither the Court's duty nor its right to investigate the federal Cabinet's motives. There is evi-

Thorne's Hardware Limited, Kent Lines Limited, Canaport Limited et Irving Oil Limited *Appelantes*;

et

Sa Majesté La Reine et le Conseil des ports nationaux *Intimés*.

N° du greffe: 16381.

1982: 19 mai; 1983: 8 février.

Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Décret — Extension des limites d'un port — Limites étendues de manière à comprendre des installations portuaires privées — Le décret a-t-il été pris pour des motifs irréguliers? — Validité du décret — Loi sur le Conseil des ports nationaux, S.R.C. 1970, chap. N-8, art. 7 — Limites du port de Saint-Jean déterminées, DORS/77-621.

Navigation — Ports — Règlement — Droits de port exigés — Navires utilisant des installations portuaires privées — Le Conseil des ports nationaux exerce-t-il une juridiction sur des biens privés? — Droits riverains — Droits ou impôts — Applicabilité du règlement aux appelantes — Loi sur le Conseil des ports nationaux, S.R.C. 1970, chap. N-8, art. 8, 14(1)e — Tarif des droits de port, DORS/69-111.

Les appelantes ont contesté en Cour fédérale (1) la validité d'un décret étendant les limites du port de Saint-Jean de manière à comprendre leurs installations portuaires et (2) l'applicabilité à elles d'un règlement du Conseil des ports nationaux exigeant des droits de port à l'égard de tous les navires qui entrent dans le port ou qui utilisent ses installations. La Division de première instance a conclu que le gouverneur en conseil avait compétence pour prendre le décret, mais que le règlement ne s'appliquait pas aux appelantes. La Cour d'appel n'a pas partagé l'avis du juge de première instance sur le second point. D'où le pourvoi visant à déterminer si les appelantes sont tenues au paiement des droits de port.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les appelantes allèguent que le décret étendant les limites du port de Saint-Jean a été pris pour des motifs irréguliers afin d'augmenter les revenus provenant du port. La Cour n'a ni le droit ni l'obligation de mener une enquête sur les motifs du cabinet fédéral. Il ressort de la

dence that increase in revenues was one consideration, but not the only one. The trial judge found that the rationalization of marine activity in the area was also an objective. The matter was one of economic policy and politics. The Court cannot inquire into the validity of the beliefs upon which the Governor in Council acted. It should also be noted that the appellants were given ample opportunity to express their opposition. The appellants argued further that s. 7 of the *National Harbours Board Act*, which authorizes expansion of harbour limits, requires it to be for the "administration, management and control" of the harbour, and that expansion for increased revenues did not fall within this. However, rationalization of marine activities, as found by the trial judge, does clearly fall within s. 7. Accordingly, the appellants' challenge to the validity of the Order in Council extending St. John Harbour fails.

The appellants' second argument is that the harbour tolls do not apply to them. They invoke s. 8 of the *National Harbours Board Act* which says that the Board has no jurisdiction or control over private property or rights. The appellants claimed that harbour tolls interfered with their right of access to their private facilities. There is no authority to say that an economic interference with a riparian right is actionable. In any event, the right interfered with is the right of approaching from a distance, *i.e.* entering the harbour—a public right—not the private right of access to facilities. Thus the appellants' argument of expropriation without compensation also fails as there was no expropriation. Even if the Board were interfering with a private right of access, it is not exercising jurisdiction or control over private property or rights as prohibited by s. 8. Furthermore, s. 8 stipulates "unless otherwise specifically provided for"; s. 14(1)(e) specifically allows the imposition of tolls.

The appellants further submitted that the charge is, against it, a tax (for the purpose of raising revenue) not a toll (for the purpose of covering costs of services) and that only the latter is authorized. The appellants contended they were not being provided any services. Assuming, *arguendo*, that the Board is restricted to levying charges to cover the costs of services, it does not follow that the charge must be related to the cost of services to that particular vessel. There is nothing to indicate that the tolls are imposed to cover anything other than the costs of services. The charges are not *ultra vires* as taxes. The appellants are subject to the tolls.

preuve que l'accroissement des revenus n'a été qu'une considération parmi tant d'autres. Le juge de première instance a conclu qu'on visait également la rationalisation des activités maritimes de la région. Il s'agit d'une question d'ordre économique et politique. La Cour ne peut s'enquérir du bien-fondé des motifs qui ont incité le gouverneur en conseil à agir. Il est à noter d'ailleurs que les occasions n'ont pas manqué aux appelantes d'exprimer leur opposition. Les appelantes font valoir en outre que l'art. 7 de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, qui autorise l'extension des limites d'un port, exige que cette extension se fasse pour «l'administration, la gestion et la régie» du port, ce qui n'est pas le cas d'une extension en vue d'obtenir un accroissement des revenus. Toutefois, la rationalisation des activités maritimes mentionnée par le juge de première instance relève manifestement de l'art. 7. Par conséquent, les appelantes échouent dans leur contestation de la validité du décret ordonnant l'extension du port de Saint-Jean.

Les appelantes allèguent en deuxième lieu l'inapplicabilité à elles des droits de port. Elles invoquent à l'appui l'art. 8 de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, qui porte que le Conseil n'a aucune juridiction ni régie sur les droits ou biens privés. Les appelantes prétendent que les droits de port constituent une atteinte à leur droit d'accès à leurs installations privées. Aucune jurisprudence n'établit qu'une atteinte d'ordre économique à un droit riverain donne lieu à une action judiciaire. En tout état de cause, ce à quoi on porte atteinte est le droit d'approcher de loin, *c.-à-d.* le droit public d'entrer dans le port, et non pas le droit privé d'accès aux installations. Ainsi, l'argument d'expropriation sans indemnisation mis de l'avant par les appelantes échoue également, car il n'y a pas eu d'expropriation. Même si le Conseil porte atteinte à un droit privé d'accès, il ne viole pas l'interdiction opposée par l'art. 8 à l'exercice de la juridiction ou de la régie sur les droits ou biens privés. De plus, l'art. 8 contient l'expression «sauf disposition expresse» et l'al. 14(1)e) autorise expressément l'imposition de droits.

Les appelantes soutiennent enfin que les paiements exigés d'elles sont des impôts (destinés à produire des revenus) et non pas des droits (destinés à couvrir les coûts des services) et que seuls ces derniers sont autorisés. Les appelantes prétendent qu'aucun service ne leur est fourni. À supposer, aux fins de la discussion, que le Conseil soit limité à la perception de droits destinés à couvrir les coûts des services, il ne s'ensuit pas que ces droits doivent se rapporter au coût des services fournis à un navire en particulier. Rien n'indique que les droits ont pour objet de pourvoir à autre chose que les coûts des services. Les droits en cause n'étant pas des impôts, ils ne sont pas *ultra vires*. Les appelantes sont tenues au paiement de ces droits.

Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada, [1980] 2 S.C.R. 735; *R. v. National Fish Co.*, [1931] Ex. C.R. 75; *Minister of Health v. The King (on the Prosecution of Yaffe)*, [1931] A.C. 494; *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427; *Reference re Chemical Regulations*, [1943] S.C.R. 1; *North Shore Railway Co. v. Pion* (1889), 14 App. Cas. 612; *Lyon v. Fishmongers' Company* (1876), 1 App. Cas. 662; *Chaplin & Co. v. Westminster Corporation*, [1901] 2 Ch. 329; *Attorney-General v. Conservators of the Thames* (1862), 1 H & M Ch. 1; *Manchester Ship Canada Co. v. Upper Mersey Navigation Commissioners*, [1958] 2 Lloyd's Rep. 81; *Foreman v. Free Fishers of Whitstable*, (1869) L.R. 4 H.L. 266, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1981] 2 F.C. 393, (1980) 124 D.L.R. (3d) 622, 38 N.R. 293, allowing the Board's appeal and dismissing appellants' cross-appeal from a judgment of Dubé J., [1980] 2 F.C. 3, (1980) 109 D.L.R. (3d) 94. Appeal dismissed.

Raynold Langlois and Michel St-Pierre, for the appellants.

Jean-Claude Ruelland and Paul Plourde, for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

DICKSON J.—The issue is whether the appellants are obliged to pay harbour dues imposed by the National Harbours Board on ships entering or using the port of Saint John, New Brunswick. Two questions arise: (i) is federal Order in Council P.C. 1977-2115 extending the limits of the port of Saint John so as to include the appellant's riparian property "void, unlawful, unjust, discriminatory and *ultra vires*" the Governor in Council?; (ii) is National Harbours Board By-law B-1, *Tariff of Harbour Dues*, imposing harbour dues on all vessels entering or using the port of Saint John, applicable to the appellants in the circumstances of this case?

Jurisprudence: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *R. v. National Fish Co.*, [1931] R.C. de l'É. 75; *Minister of Health v. The King (on the Prosecution of Yaffe)*, [1931] A.C. 494; *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427; *Reference re Chemical Regulations*, [1943] R.C.S. 1; *North Shore Railway Co. v. Pion* (1889), 14 App. Cas. 612; *Lyon v. Fishmongers' Company* (1876), 1 App. Cas. 662; *Chaplin & Co. v. Westminster Corporation*, [1901] 2 Ch. 329; *Attorney-General v. Conservators of the Thames* (1862), 1 H & M Ch. 1; *Manchester Ship Canada Co. v. Upper Mersey Navigation Commissioners*, [1958] 2 Lloyd's Rep. 81; *Foreman v. Free Fishers of Whitstable*, (1869) L.R. 4 H.L. 266.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1981] 2 C.F. 393, (1980) 124 D.L.R. (3d) 622, 38 N.R. 293, qui a accueilli l'appel du Conseil et rejeté l'appel incident des appelantes formés par suite d'un jugement du juge Dubé, [1980] 2 C.F. 3, (1980) 109 D.L.R. (3d) 94. Pourvoi rejeté.

Raynold Langlois et Michel St-Pierre, pour les appelantes.

Jean-Claude Ruelland et Paul Plourde, pour les intimés.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE DICKSON—La question est de savoir si les appelantes sont tenues au paiement des droits de port imposés par le Conseil des ports nationaux sur les navires qui entrent dans le port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick) ou qui font usage des installations portuaires de Saint-Jean. Deux questions se posent: (i) le décret fédéral C.P. 1977-2115, qui étend les limites du port de Saint-Jean de manière à comprendre la propriété riveraine des appelantes, est-il «nul, illégal, injuste, discriminatoire et *ultra vires*» du gouverneur en conseil?; (ii) dans les circonstances de l'espèce, le règlement B-1, *Tarif des droits de port*, par lequel le Conseil des ports nationaux impose des droits de port à l'égard de tous les navires qui entrent dans le port de Saint-Jean ou qui utilisent ses installations, s'applique-t-il aux appelantes?

I

Facts and Procedural History

The appellants are Irving Oil Limited and its wholly owned subsidiaries, Thorne's Hardware Limited, Kent Lines Limited and Canaport Limited. For many years Irving Oil received crude oil shipments at the port of Saint John. In 1969 Irving decided to build new deep water liquid bulk terminal facilities beyond the territorial limits of the port. To that end Thorne's Hardware acquired a water lot of 1,380 acres at Mispic Point outside the harbour.

In 1971 Canaport Limited acquired part of the water lot. Facilities were constructed, at a cost of \$43,000,000 for crude oil tankers operated by Kent Lines Limited which came to discharge cargoes of oil into storage tanks adjacent to the water lot. The petroleum products were taken by pipeline from the storage tanks to the Irving Oil refinery at Courtenay Bay, some five miles from Mispic Point.

On July 27, 1977 the Governor in Council passed Order in Council P.C. 1977-2115 extending the limits of the port of Saint John. As a result, the water lot of the appellants was brought within the limits of the port. The National Harbours Board claimed jurisdiction over the tankers which anchored at Mispic Point and, more important for the purposes of the present proceedings, claimed harbour dues in respect of the vessels, pursuant to By-law B-1 to which I have referred. The dues are not insubstantial. The appellants paid the Board in respect of the period July 1977 to November 1979 harbour dues of \$128,033.

The appellants sought relief in the Federal Court. They claimed the Order in Council extending the harbour limits was beyond the powers of the Governor in Council on two main grounds: (i) the Order in Council was passed for improper motives, namely, to permit the National Harbours Board to collect harbour dues from Kent Lines Limited without offering any service in return, and (ii) the Order in Council constituted, for the appellants, a form of expropriation without compensation.

I

Les faits et la procédure

Les appelantes sont Irving Oil Limited et ses filiales en propriété exclusive, Thorne's Hardware Limited, Kent Lines Limited et Canaport Limited. Pendant bien des années Irving Oil recevait des cargaisons de pétrole brut au port de Saint-Jean. En 1969 Irving a décidé de construire hors des limites du port un terminal en eau profonde. À cet effet, Thorne's Hardware s'est portée acquéreur d'un lot d'eau d'une superficie de 1 380 acres situé à Mispic Point hors des limites du port.

En 1971 Canaport Limited a acquis une partie du lot d'eau. Des installations ont été construites, à un coût de 43 000 000 \$, pour les pétroliers de Kent Lines Limited qui venaient décharger leurs cargaisons de pétrole brut dans des réservoirs adjacents au lot d'eau. Les produits pétroliers étaient alors acheminés par pipeline depuis les réservoirs jusqu'à la raffinerie d'Irving Oil qui se trouve à Courtenay Bay, à quelque cinq milles de Mispic Point.

Le 27 juillet 1977, le gouverneur en conseil a pris le décret C.P. 1977-2115 qui étendait les limites du port de Saint-Jean. Cela a eu pour effet d'inclure le lot d'eau des appelantes dans les limites du port. Le Conseil des ports nationaux a revendiqué compétence sur les pétroliers qui mouillent à Mispic Point et, ce qui est encore plus important en l'espèce, il a exigé, conformément au règlement B-1 susmentionné, le paiement de droits de port à l'égard de ces navires. Les droits ne sont pas négligeables. Pour la période de juillet 1977 à novembre 1979, les appelantes ont payé au Conseil des droits de port totalisant 128 033 \$.

Les appelantes ont demandé à la Cour fédérale de remédier à cette situation, faisant valoir que le décret portant extension des limites du port dépasse les pouvoirs du gouverneur en conseil, pour deux raisons principales: (i) il a été pris pour des motifs irréguliers, savoir pour permettre au Conseil des ports nationaux de percevoir des droits de port de Kent Lines Limited sans offrir aucun service en contrepartie et (ii) il constitue pour les appelantes une sorte d'expropriation sans indemnisation.

It was also contended that By-law B-1—the *Tariff of Harbour Dues*—was inapplicable to the appellants because: (i) it was an improper exercise by the Board of jurisdiction over private property rights within a harbour, contrary to s. 8 of the *National Harbours Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-8 and (ii) it was a form of taxation beyond the powers of the National Harbours Board. The appellants claimed reimbursement of \$128,033.

In the Trial Division of the Federal Court, [1980] 2 F.C. 3, Dubé J. held the Order in Council *intra vires* and that, in the circumstances, the Order in Council could not be attacked on the ground of bad faith on the part of the Governor in Council. On the second point, however, namely, the applicability of By-law B-1 to the appellants, the judge held that the National Harbours Board could not exact tolls from vessels making use of their own facilities and receiving no services from the port. It appeared inequitable that the Board could claim dues from ships entering the port and proceeding toward their own installations, which were in place before the extension of the limits of the port, thus treating them in the same manner as other vessels using harbour facilities constructed at taxpayers' expense. The judge directed the Board to refund the appellants \$128,033.

The National Harbours Board appealed and the appellants cross-appealed. A unanimous Federal Court of Appeal (Pratte, Le Dain, Hyde JJ.) [1981] 2 F.C. 393 allowed the Board's appeal and dismissed the cross-appeal. The Court agreed with Mr. Justice Dubé that the Order in Council could not be successfully challenged on the ground of improper motive or discrimination. On the By-law B-1 point the Court, differing from Justice Dubé, held the Board was not exercising any jurisdiction or control over the private property or rights of the appellants in requiring the appellants' vessels to pay the same dues as other vessels entering the port of Saint John; such dues were payable by vessels entering the harbour whether or not port

On a soutenu en outre que le règlement B-1—*Tarif des droits de port*—ne s'applique pas aux appelantes parce que: (i) il représente un exercice irrégulier par le Conseil de compétence sur les droits de propriété privés à l'intérieur d'un port, contrairement à l'art. 8 de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1970, chap. N-8 et (ii) il établit un mode de taxation qui ne relève pas des pouvoirs du Conseil des ports nationaux. Les appelantes ont demandé le remboursement du montant de 128 033 \$.

En Division de première instance de la Cour fédérale, [1980] 2 C.F. 3, le juge Dubé a conclu que le décret relève de la compétence du Conseil et que, dans les circonstances, il ne peut faire l'objet d'une attaque fondée sur la mauvaise foi du gouverneur en conseil. Toutefois, sur le second point, concernant l'applicabilité du règlement B-1 aux appelantes, le juge a conclu que le Conseil des ports nationaux ne peut exiger de droits à l'égard de navires qui se servent de leurs propres installations, sans recevoir aucun service du port. Il paraissait inéquitable que le Conseil puisse exiger le paiement de droits à l'égard de navires entrant dans le port et se dirigeant vers leurs propres installations, lesquelles existaient avant l'extension des limites du port, de la même façon qu'il le fait dans le cas des navires qui font usage d'installations portuaires construites aux frais des contribuables. Le juge a ordonné au Conseil de rembourser aux appelantes le montant de 128 033 \$.

Le Conseil des ports nationaux a porté la décision en appel et les appelantes ont formé un appel incident. La Cour d'appel fédérale à l'unanimité (les juges Pratte, Le Dain et Hyde) [1981] 2 C.F. 393 ont accueilli l'appel du Conseil et rejeté l'appel incident. La Cour a été d'accord avec le juge Dubé pour dire qu'une attaque contre le décret fondée sur l'existence d'un motif irrégulier ou de discrimination ne pouvait réussir. Pour ce qui est de l'argument concernant le règlement B-1, la Cour n'a pas partagé l'avis du juge Dubé et a conclu que le Conseil n'exerce aucune compétence ou autorité sur les biens privés ou les droits des appelantes en exigeant à l'égard des navires de ces dernières le paiement des mêmes droits que ceux exigés à

services were rendered to the vessels. I agree with the Federal Court of Appeal.

II

The Bad Faith Argument

The mere fact that a statutory power is vested in the Governor in Council does not mean that it is beyond judicial review: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735 at p. 748. I have no doubt as to the right of the courts to act in the event that statutorily prescribed conditions have not been met and where there is therefore fatal jurisdictional defect. Law and jurisdiction are within the ambit of judicial control and the courts are entitled to see that statutory procedures have been properly complied with: *R. v. National Fish Co.*, [1931] Ex. C.R. 75; *Minister of Health v. The King (on the Prosecution of Yaffe)*, [1931] A.C. 494 at p. 533. Decisions made by the Governor in Council in matters of public convenience and general policy are final and not reviewable in legal proceedings. Although, as I have indicated, the possibility of striking down an order in council on jurisdictional or other compelling grounds remains open, it would take an egregious case to warrant such action. This is not such a case.

In passing Order in Council P.C. 1977-2115 on July 27, 1977, the federal Cabinet acted under statutory authority deriving from s. 7(2) of the *National Harbours Board Act* which provides that the Saint John harbour boundaries are those described in the schedule to the Act, "or as may be determined from time to time by order of the Governor in Council".

The appellants attack the Order in Council expanding the harbour limits on the basis that it was passed for the sole purpose of increasing the National Harbour Board's revenues. They say this amounts to "bad faith" on the part of the Governor in Council. They also argue that harbour expansion for this reason is not within the scope of

l'égard des autres navires entrant dans le port de Saint-Jean; les droits en cause sont dus par les navires qui entrent dans le port, même s'ils ne bénéficient pas des services offerts par le port. Je suis d'accord avec la Cour d'appel fédérale.

II

L'argument alléguant mauvaise foi

La simple attribution par la loi d'un pouvoir au gouverneur en conseil ne signifie pas que son exercice échappe au contrôle judiciaire: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 748. Je n'ai pas le moindre doute sur le droit des cours d'intervenir dans les cas où il y a non-respect des conditions prescrites par la loi et, par conséquent, défaut de compétence fatal. Le droit et la compétence sont susceptibles d'examen judiciaire et les cours ont le pouvoir de veiller à ce que les procédures prévues par la loi soient suivies à la lettre: *R. v. National Fish Co.*, [1931] R.C. de l'É. 75; *Minister of Health v. The King (on the Prosecution of Yaffe)*, [1931] A.C. 494, à la p. 533. Les décisions prises par le gouverneur en conseil sur des questions de commodité publique et de politique générale sont sans appel et ne peuvent être examinées par voie de procédures judiciaires. Comme je l'ai déjà indiqué, bien qu'un décret du Conseil puisse être annulé pour incompétence ou pour tout autre motif péremptoire, seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure. Tel n'est pas le cas ici.

Lorsqu'il a pris le décret C.P. 1977-2115 le 27 juillet 1977, le cabinet fédéral a agi en vertu du pouvoir que confère le par. 7(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* aux termes duquel les limites du port de Saint-Jean sont celles décrites à l'annexe de la Loi, «ou celles que détermine, à l'occasion, un décret du gouverneur en conseil».

Alléguant qu'il avait pour seul objet d'augmenter les revenus du Conseil des ports nationaux, les appelantes attaquent le décret qui étend les limites du port. Elles prétendent qu'en cela le gouverneur en conseil a fait preuve de «mauvaise foi» et soutiennent en outre que l'extension du port à cette fin excède la compétence que le par. 7(2) de la Loi

the jurisdiction conferred on the federal Cabinet by s. 7(2) of the Act and is therefore *ultra vires*.

The Federal Court of Appeal answered this submission in these words (at p. 395):

The reasons the Governor in Council may have had for exercising this authority, in addition to being unknown to us, are of little importance, since I do not see how they could affect the validity of the Order. I would add that a desire to increase the revenues of a harbour appears to me to be a justifiable reason for extending the harbour's boundaries.

Counsel for the appellants was critical of the failure of the Federal Court of Appeal to examine and weigh the evidence for the purpose of determining whether the Governor in Council had been motivated by improper motives in passing the impugned Order in Council. We were invited to undertake such an examination but I think that with all due respect, we must decline. It is neither our duty nor our right to investigate the motives which impelled the federal Cabinet to pass the Order in Council, *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427, at p. 445; *Reference re Chemical Regulations*, [1943] S.C.R. 1, at p. 12. The position is as stated by Audette J. in *R. v. National Fish Co.* (*supra*, at pp. 80-81):

... the Parliament of Canada has undoubtedly full and plenary power to legislate both in respect of the provisions contained in the Act and in the Regulations, even if in the result the tax or fee imposed were excessive, prohibitive, oppressive or discriminative. The suggestion made in this case that the regulations are oppressive and prohibitive is not one that would induce a Court of law to inquire into the power of Parliament to authorize the making of such regulations, or to place any limitation upon the ability of Parliament to tax either oppressively or benignantly. The supreme legislative power of Parliament in relation to any subject-matter is always capable of abuse, but it is not to be assumed that it will be improperly used; if it were, the only remedy is an appeal to those by whom the legislature is elected.

I agree with the Federal Court of Appeal that the government's reasons for expanding the harbour are in the end unknown. Governments do not publish reasons for their decisions; governments may be moved by any number of political, eco-

confère au cabinet fédéral et est par conséquent *ultra vires*.

Voici la réponse de la Cour d'appel fédérale à cet argument (à la p. 395):

Les motifs qui ont pu inciter le gouverneur en conseil à exercer ce pouvoir, outre qu'ils nous sont inconnus, importent peu, car je ne vois pas comment ils pourraient affecter la validité du décret. J'ajoute que le désir d'augmenter les revenus d'un port me paraît être un motif qui justifie la décision d'étendre les limites.

L'avocat des appelantes reproche à la Cour d'appel fédérale d'avoir omis d'examiner et d'apprécier la preuve afin de déterminer si le gouverneur en conseil a été animé par des motifs irréguliers en prenant le décret attaqué. On nous invite à entreprendre cet examen, mais j'estime avec égards qu'il faut décliner cette invitation. Nous n'avons ni le droit ni l'obligation de mener une enquête sur les motifs qui ont pu inciter le cabinet fédéral à prendre le décret, *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427, à la p. 445; *Reference re Chemical Regulations*, [1943] R.C.S. 1, à la p. 12. Le principe applicable est celui énoncé par le juge Audette dans l'arrêt *R. v. National Fish Co.* (précité, aux pp. 80 et 81):

[TRADUCTION] ... Il ne fait pas de doute que le Parlement du Canada est doté d'un pouvoir plein et entier de légiférer tant à l'égard des dispositions de la Loi qu'à l'égard de celles de son règlement d'application, et ce, même si l'impôt ou les droits exigés sont en définitive excessifs, prohibitifs, oppressifs ou discriminatoires. On allègue en l'espèce qu'il s'agit d'un règlement à la fois oppressif et prohibitif, mais cela ne suffit pas pour qu'une cour de justice fasse enquête sur le pouvoir du Parlement d'autoriser la prise de ce règlement ou pour qu'elle impose une limite quelconque au pouvoir du Parlement de créer un impôt, que celui-ci soit oppressif ou libéral. Le pouvoir souverain du Parlement de légiférer dans tout domaine comporte toujours le risque d'abus; toutefois, il ne faut pas supposer qu'il sera irrégulièrement exercé et, s'il l'était, le seul recours serait de s'adresser à l'électorat.

Je suis d'accord avec la Cour d'appel fédérale qu'on ignore en réalité les raisons qu'a pu avoir le gouvernement de procéder à l'extension du port. Les gouvernements ne publient pas les motifs de leurs décisions; ils peuvent être mus par une foule

nostic, social or partisan considerations. There is, however, in the record, a "Memorandum to the Minister" dated June 27, 1977, which casts some light upon the reasons which prompted the National Harbours Board to recommend the extension of the harbour limits:

MEMORANDUM TO THE MINISTER

Submission to Governor in Council Port of Saint John

The attached submission recommends to Governor in Council the extension of harbour limits of the Port of Saint John to include both the Lorneville and Canaport areas in the Bay of Fundy.

Following several years of policy planning at the local level, a port development master plan was prepared in 1971 for the Saint John Port and Industrial Development Commission by Swan Wooster Engineering Co. Ltd. with the co-operation of the Province of New Brunswick. One of the recommendations was to extend the port limits to include the area designated for development of the Canaport and Lorneville projects. Similar zones were suggested in the Urban Region Impact Study which were concurred in by the City of Saint John. The Honourable Roméo Leblanc and Premier Hatfield have been made aware of the intention to extend the port limits and both are in agreement. The extension has also been approved by the Port Authority. Representatives of Irving Oil Limited have recently recorded objection with copies to the Prime Minister and Cabinet Ministers although their agent brought the matter to the attention of Mr. A.L. Irving when the National Harbours Board granted major changes and concessions urgently required a few years ago.

Irving Oil Limited developed the Canaport deep water liquid bulk terminal facilities at Mispic Point. In order to accommodate larger vessels in the area, the Canadian Coast Guard upgraded the navigational aids and established a Vessel Traffic Management System. While these facilities serve vessels other than those using Canaport, a large portion of the \$1.8 million initial expenditure and annual Operating and Maintenance expenditures of approximately the base figure could be allocated to the large crude carrier traffic.

de considérations d'ordre politique, économique ou social, ou par leur propre intérêt. Cependant, le dossier contient une [TRADUCTION] «Note de service à l'intention du ministre» en date du 27 juin 1977, qui nous éclaire un peu quant aux motifs qui ont pu inciter le Conseil des ports nationaux à recommander l'extension des limites du port:

[TRADUCTION]

NOTE DE SERVICE À L'INTENTION DU MINISTRE

Document à l'intention du gouverneur en conseil Port de Saint-Jean

Le document ci-joint recommande au gouverneur en conseil l'extension des limites du port de Saint-Jean de manière qu'il comprenne les régions de Lorneville et de Canaport dans la baie de Fundy.

Après plusieurs années d'élaboration de politique au niveau local, Swan Wooster Engineering Co. Ltd. avec le concours de la province du Nouveau-Brunswick a établi en 1971, pour le compte de la Saint John Port and Industrial Development Commission, un plan directeur en vue de l'aménagement du port. Ce plan directeur recommandait entre autres l'extension des limites du port de manière à comprendre la superficie dont l'aménagement était prévu dans le cadre des projets de Canaport et de Lorneville. L'étude des répercussions sur la région urbaine contient une proposition semblable qui a reçu l'approbation de la ville de Saint-Jean. L'honorable Roméo Leblanc et le premier ministre Hatfield ont été mis au courant de l'intention d'étendre les limites du port et ils sont d'accord. L'Autorité portuaire a également approuvé l'extension. Les représentants d'Irving Oil Limited ont récemment signalé leur opposition, envoyant des copies au Premier ministre et aux membres du Cabinet, et ce malgré le fait que leur mandataire a attiré l'affaire à l'attention de M. A.L. Irving au moment où le Conseil des ports nationaux a fait d'importantes modifications et concessions lorsque celles-ci s'imposaient il y a quelques années.

Irving Oil Limited a construit à Mispic Point le terminal en eau profonde de Canaport. Pour que de plus grands navires puissent être reçus à cet endroit, la Garde côtière canadienne a amélioré les aides à la navigation et établi un système de gestion du trafic maritime. Bien que cela serve à d'autres navires que ceux qui utilisent les installations de Canaport, une partie considérable des dépenses initiales de 1.8 millions de dollars et des dépenses annuelles au titre de l'exploitation et de l'entretien, dont le montant correspond approximativement au chiffre de base, pourrait être imputée à la circulation de pétroliers de grande capacité.

Considerable interest has been shown in developing liquified natural gas facilities at Lorneville. This should result in a substantial increase in vessel traffic in the area and should improve social and economic conditions in the area.

It is estimated that the extension of limits will generate additional port revenues of \$130,000 through charges levied against owners of vessels supplying the refinery. Further additional revenues will also result from vessels servicing the liquified natural gas and any other facilities developed at Lorneville.

In the Trial Division Judge Dubé said this (at p. 5)

It appears from reading the documents entered in evidence that one of the very important factors prompting extension of the Saint John Harbour was undoubtedly the increase in revenue from this harbour. On the other hand, it also appears that other very valid reasons existed in favour of extension of the harbour, in particular the rationalization of shipping activities in the entire area of the harbour.

There was evidence before Mr. Justice Dubé from which one could conclude that the collection of harbour dues was not an unimportant consideration in the decision to extend the harbour boundaries. In a letter dated April 13, 1972 the Port Manager wrote to the Chairman of the National Harbours Board.

Incidentally, and as I mentioned during the interview with the Board, I recommended an extension of the harbour limits in 1968 just prior to the Irving Canaport development, as per letter of June 24, 1968, your file 474-S1-0; a copy of my letter is attached.

Since the Irving Canaport facility has been in use we have been losing harbour dues from tankers that used to unload within the present harbour limits. In 1971 over 2 million tons of crude oil were unloaded at Canaport. The harbour dues which the Board could have collected in 1971 had the harbour limits been extended amounted to \$18,187.11 (1,212,474 gross tons). With the Lorneville deepwater site now developing, the harbour dues' revenue would represent a substantial amount of revenue to the port in the future.

There was also ample evidence before Mr. Justice Dubé from which one might conclude that the

La construction d'installations pour le gaz naturel liquéfié à Lorneville a suscité un vif intérêt. Cela devrait entraîner une augmentation sensible du trafic maritime dans la région, améliorant par le fait même ses conditions sociales et économiques.

Il est prévu que l'extension des limites produira, grâce aux droits de port prélevés auprès des propriétaires de navires alimentant la raffinerie, des revenus supplémentaires de l'ordre de \$130,000. D'autres revenus supplémentaires proviendront des navires qui assurent le service des installations pour le gaz naturel liquéfié et de toutes autres installations construites à Lorneville.

En Division de première instance, le juge Dubé a dit (à la p. 5):

Il paraît à la lecture des documents mis en preuve qu'un des facteurs, très important, motivant l'extension du port de Saint-Jean était sûrement l'accroissement des revenus de ce port. Par contre, il appert également que d'autres raisons très valables militaient en faveur de l'expansion du port, plus particulièrement la rationalisation des activités maritimes de toute cette région portuaire.

On pouvait conclure à partir de la preuve produite devant le juge Dubé que la perception de droits de port n'a pas été la moindre des considérations qui ont motivé la décision d'étendre les limites du port. Dans une lettre datée du 13 avril 1972 adressée au président du Conseil des ports nationaux, le directeur du port a dit:

[TRADUCTION] Incidemment, comme je l'ai mentionné au cours de l'entrevue avec le Conseil, j'ai recommandé en 1968, soit peu avant la construction des installations d'Irving à Canaport (voir ma lettre du 24 juin 1968, votre référence 474-S1-0, dont copie est jointe), l'extension des limites du port.

Depuis que les installations d'Irving à Canaport sont en usage, nous perdons les droits de port autrefois payés à l'égard des pétroliers dont le déchargement devait s'effectuer dans les limites actuelles du port. En 1971, plus de 2 millions de tonnes de pétrole brut ont été déchargées à Canaport. S'il y avait eu extension des limites du port, le Conseil aurait pu percevoir en 1971 \$18,187.11 (1,212,474 tonnes fortes) en droits de port. Maintenant que la construction des installations en eau profonde à Lorneville est lancée, on peut s'attendre à ce que, dans l'avenir, d'importants revenus proviennent de la perception de droits de port.

En outre la preuve soumise au juge Dubé pouvait permettre de conclure que l'accroissement pré-

expectation of increased revenues was not the only reason for expanding the harbour. In a letter dated June 24, 1968, to the National Harbours Board, the Port Manager said:

The new City limits established on January 1, 1967, as a result of amalgamation, take in the area from Musquash Head to Mispic Bay and it is a natural step to extend the harbour limits in order to tie in with these new limits.

The most important reason for extending the harbour limits from the standpoint of Federal control is to place under one central authority (N.H.B.) all ocean-going vessels and other related major harbour activities.

I have no doubt that Justice Dubé had factors like these in mind when he said that one of the reasons for expanding the harbour was "rationalization" of maritime activity in the region.

Furthermore, the harbour was expanded not only to include Mispic Point in the east, but also to include a new facility at Lorneville to the west of the original harbour.

I have referred to these several pieces of evidence, not for the purpose of canvassing the considerations which may have motivated the Governor in Council in passing the Order in Council but to show that the issue of harbour extension was one of economic policy and politics; and not one of jurisdiction or jurisprudence. The Governor in Council quite obviously believed that he had reasonable grounds for passing Order in Council P.C. 1977-2115 extending the boundaries of Saint John Harbour and we cannot enquire into the validity of those beliefs in order to determine the validity of the Order in Council.

I wish to make one further observation on this point. Irving Oil Limited and its associated companies were not denied an opportunity to be heard. On November 29, 1976 Mr. A. L. Irving, President, Irving Oil Limited, sent a telex to the Honourable Otto Lang, then Minister of Transport, voicing strong objection to the inclusion of Canaport in any extension of Saint John Harbour limits. This was followed by a further telex on December 28, 1976 to which Mr. Lang replied on January 18, 1977 in these terms:

visible des revenus n'était pas le seul motif de l'extension du port. Dans une lettre du 24 juin 1968 adressée au Conseil des ports nationaux, le directeur du port a dit:

[TRADUCTION] Les nouvelles limites de la ville fixées le 1^{er} janvier 1967, par suite d'une fusion, comprennent la région entre Musquash Head et Mispic Bay, et il est naturel d'étendre les limites du port en conséquence.

Du point de vue des autorités fédérales, la raison la plus sérieuse pour l'extension des limites du port est de mettre sous une administration centrale (le C.P.N.) l'ensemble des navires de haute mer ainsi que les importantes activités portuaires reliées à ces navires.

Je n'ai pas le moindre doute que c'est ce que le juge Dubé avait à l'esprit quand il a dit que l'une des raisons de l'extension du port était la «rationalisation» des activités maritimes de la région.

De plus, le port a été étendu de manière à comprendre non seulement Mispic Point à l'est, mais aussi les nouvelles installations à Lorneville, à l'ouest du port primitif.

Je mentionne ces différents éléments de preuve non pas pour examiner les considérations qui ont pu motiver le gouverneur en conseil à prendre le décret, mais pour démontrer que l'extension du port a été une question économique et politique plutôt qu'une question de compétence ou de droit pur. Le gouverneur en conseil a manifestement cru avoir des motifs raisonnables de prendre le décret C.P. 1977-2115 qui étendait les limites du port de Saint-Jean et nous ne pouvons nous enquerir de la validité de ces motifs afin de déterminer la validité du décret.

Je tiens à ajouter à cet égard qu'Irving Oil Limited et ses filiales n'ont pas été privées de la possibilité d'être entendues. Le 29 novembre 1976, M. A.L. Irving, président d'Irving Oil Limited, dans un télex à l'honorable Otto Lang, alors ministre des Transports, a signalé sa vive opposition à l'inclusion de Canaport dans une extension éventuelle des limites du port de Saint-Jean. Cela a été suivi, le 28 décembre 1976, d'un autre télex auquel M. Lang a donné, le 18 janvier 1977, la réponse suivante:

Dear Mr. Irving:

I would like to acknowledge receipt of your recent telegram regarding the proposed extension of harbour limits at Saint John, N.B.

Substantial federal funds were involved in providing navigational aids and vessel traffic management to permit operations at the Canaport project to proceed.

When major changes and concessions were urgently required by Irving Oil Limited and its associated companies in various leases of property in Courtenay Bay, the National Harbours Board adjusted its policies to meet the urgent request. Mr. K. McKenzie who was your agent in the matter was asked to bring to your attention the proposed extension of harbour limits to include the total city waterfront as suggested by Swan Wooster in their port planning study for the City of Saint John in 1972.

The result of the extension would be the levying of harbour dues by the National Harbours Board against the vessels which are understood to be foreign vessels using Canadian waters.

In view of the foregoing, I would suggest that the extension of the limits is fair and reasonable.

This was followed by a lengthy letter to Mr. Lang dated March 29, 1977 from Mr. Hector C. Boulay, Corporate Executive, Irving Oil Limited. Mr. Lang replied on May 4, 1977. Mr. Boulay wrote again on May 31, 1977. In this correspondence the position of Irving Oil Limited was explained forcefully and in detail.

The appellants also argue that the Order in Council expanding the harbour is *ultra vires* because it is not in conformity with the objects of s. 7(2) of the Act, pursuant to which the Order in Council was passed. Section 7 provides:

7. (1) The Board, for the purpose of and as provided for in this Act, has jurisdiction over the following harbours: Halifax, Saint John, Chicoutimi, Quebec, Trois-Rivières, Montreal and Vancouver, and likewise has administration, management and control of

(a) all works and property that on the 1st day of October 1936 were administered, managed and controlled by any of the Corporations;

(b) all other harbours and works and property of Canada that the Governor in Council may transfer to the Board for administration, management and control.

[TRANSLATION] Monsieur Irving,

J'accuse réception de votre télégramme récent concernant le projet d'extension des limites du port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick).

Le fédéral a dépensé d'importantes sommes pour fournir des aides à la navigation et une gestion du trafic maritime afin que les installations de Canaport puissent être exploitées.

Quand Irving Oil Limited et ses filiales ont eu un besoin urgent de modifications et de concessions importantes relativement à divers baux afférents à des propriétés situées dans Courtenay Bay, le Conseil des ports nationaux a modifié ses politiques pour répondre à leur demande instante. On a chargé M. K. McKenzie, qui vous a représenté dans cette affaire, d'attirer votre attention sur le projet d'étendre les limites du port de manière qu'elles comprennent l'ensemble de la partie de la ville qui longe la mer, comme l'a proposé Swan Wooster dans le rapport sur l'aménagement du port préparé pour la ville de Saint-Jean en 1972.

L'extension aura pour résultat que le Conseil des ports nationaux percevra des droits de port à l'égard des navires étrangers qui naviguent dans les eaux canadiennes.

Compte tenu de ce qui précède, j'estime que l'extension des limites est juste et raisonnable.

M. Hector C. Boulay, directeur d'Irving Oil Limited, a par la suite fait parvenir à M. Lang une longue lettre datée du 29 mars 1977. Celui-ci y a répondu le 4 mai 1977. M. Boulay lui a écrit de nouveau le 31 mai 1977. Cette correspondance contient un exposé à la fois énergique et détaillé de la position d'Irving Oil Limited.

Les appelantes allèguent en outre que le décret qui étend le port est *ultra vires* parce qu'il n'est pas conforme aux objets du par. 7(2) de la Loi, en vertu duquel le décret a été pris. L'article 7 dispose:

7. (1) Aux fins de la présente loi et selon qu'il y est prévu, le Conseil a juridiction sur les ports suivants: Halifax, Saint-Jean, Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Montréal et Vancouver; et il administre, gère et régit de la même manière

a) tous les ouvrages et biens qui, le 1^{er} octobre 1936, étaient administrés, gérés et régis par l'une des corporations;

b) tous autres ports, ouvrages et biens du Canada que le gouverneur en conseil peut transférer au Conseil pour qu'il les administre, gère et régisse.

(2) The boundaries of the harbours of Halifax, Saint John, Chicoutimi, Quebec, Trois-Rivières, Montreal and Vancouver are as described in the schedule, or as may be determined from time to time by order of the Governor in Council and any such order shall be published in the *Canada Gazette*.

The appellants acknowledge that s. 7 does give the federal Cabinet jurisdiction to expand the harbour limits. They say, however, that this can only be done with an eye to the "administration, management and control" of the harbour and that the section does not authorize expansion for the purpose of increasing the Board's revenues.

I have already pointed out that the port was not expanded only for the purpose of increasing revenues, and that "rationalization" of maritime activity in the area was also an important factor. It seems to me that "rationalization" in the sense indicated above easily falls within the scope of the powers conferred by s. 7(2).

For the above reasons then the appellants' first submission must fail.

III

Is By-law B-1 applicable to the appellants?

Since the Order in Council was, in my view, validly passed and since its effect was to bring the Mispec Point facility within the harbour boundaries it would seem reasonable to conclude that vessels using that facility would become subject to the Board's jurisdiction and tolls.

The statutory authority to levy such tolls is found in s. 14(1)(e) of the Act:

14. (1) The Governor in Council may make by-laws, not inconsistent with the provisions of this Act, for the direction, conduct and government of the Board and its employees, and the administration, management and control of the several harbours, works and property under its jurisdiction including

(e) the imposition and collection of tolls on vessels or aircraft entering, using or leaving any of the harbours; on passengers; on cargoes; on goods or cargoes of any kind brought into or taken from any of the harbours or any property under the administration of the Board, or landed, shipped, transhipped or stored at

(2) Les limites des ports d'Halifax, Saint-Jean, Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Montréal et Vancouver sont celles que décrit l'annexe, ou celles que détermine, à l'occasion, un décret du gouverneur en conseil, lequel décret doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

Les appelantes reconnaissent que l'art. 7 confère effectivement au cabinet fédéral compétence pour étendre les limites du port. Elles prétendent cependant que cela peut se faire seulement en vue de «l'administration, gestion et régie» du port et que l'art. 7 n'autorise nullement l'extension pour augmenter les revenus du Conseil.

J'ai déjà souligné que le port n'a pas été étendu à la seule fin d'accroître les revenus et que la «rationalisation» des activités maritimes de la région a également été un facteur important. Il me semble que la «rationalisation», au sens déjà indiqué, relève facilement des pouvoirs que confère le par. 7(2).

Donc, pour ces motifs, le premier argument des appelantes doit être rejeté.

III

Le règlement B-1 s'applique-t-il aux appelantes?

Puisque le décret du conseil a été, selon moi, valablement pris et qu'il a pour effet d'inclure les installations de Mispec Point dans les limites du port, il paraît raisonnable de conclure que les navires faisant usage de ces installations sont assujettis à l'autorité du Conseil et aux droits qu'il exige.

C'est l'al. 14(1)e) de la Loi qui attribue le pouvoir de percevoir ces droits:

14. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, non incompatibles avec les dispositions de la présente loi, pour la direction, la conduite et la gouverne du Conseil et de ses employés, ainsi que pour l'administration, la gestion et la régie des divers ports, ouvrages et biens sous sa juridiction, y compris

e) l'imposition et la perception de droits sur les navires ou aéronefs qui entrent dans les ports, en font usage ou en sortent; sur les passagers; sur les cargaisons; sur les marchandises ou cargaisons de toute nature qui ont été introduites dans l'un des ports ou l'une des propriétés relevant de l'administration du

any of the harbours or on any property under the administration of the Board or moved across property under the administration of the Board; for the use of any property under the administration of the Board or for any service performed by the Board; and the stipulation of the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board) upon which such use may be made or service performed. [Emphasis added.]

The appellants present several ingenious arguments in support of the claim that By-law B-1 is inapplicable to the appellants. The main argument centres on s. 8 of the *National Harbours Board Act* which reads:

8. Unless otherwise specifically provided for in this Act, nothing in section 7 shall be deemed to give the Board jurisdiction over or control of private property or rights within any of the harbours under the jurisdiction of the Board.

The appellants cite high and vintage authority to the effect that the owner of riparian property has a right of access from his land to the water, and from the water to his land. For example, *North Shore Railway Co. v. Pion* (1889), 14 App. Cas. 612; *Lyon v. Fishmongers' Company* (1876), 1 App. Cas. 662; *Chaplin & Co. v. Westminster Corporation*, [1901] 2 Ch. 329; *Attorney-General v. Conservators of the Thames* (1862), 1 H & M Ch. 1. The cases also show that this is a private property right, to be distinguished from the public right of navigation on the water. The right of access can be vindicated by an action for damages or by injunction.

The appellants argue that when someone docks his own vessel at his own riparian lot, the imposition of harbour dues on the vessel amounts to an interference with the riparian owner's private right of access, and since s. 8 of the Act precludes the Board from exercising jurisdiction or control over "private property or rights", the By-law imposing tolls on harbour users must be inapplicable to Kent Lines Limited's vessels docking at the Mispic Point facilities. I think the appellants' submission fails for several reasons.

Conseil ou qui en ont été prises, ou qui ont été débarquées, expédiées, transbordées ou emmagasinées dans l'un des ports ou sur l'une des propriétés ressortissant au Conseil, ou qui ont été déplacées à travers des propriétés dont l'administration relève du Conseil; pour l'usage de tout bien ressortissant au Conseil ou pour tout service rendu par le Conseil; et la stipulation des termes et conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil) auxquels un tel usage peut être fait ou un tel service rendu. [C'est moi qui souligne.]

Les appelantes invoquent plusieurs arguments astucieux pour faire valoir que le règlement B-1 ne leur est pas applicable. L'argument principal repose sur l'art. 8 de la *Loi sur les ports nationaux*, dont voici le texte:

8. Sauf disposition expresse de la présente loi, rien à l'article 7 n'est censé conférer au Conseil la juridiction ou la régie sur des droits ou biens privés dans les limites de l'un quelconque des ports relevant du Conseil.

Les appelantes citent d'importantes décisions de vieille date à l'appui de l'argument selon lequel le propriétaire riverain a un droit d'accès à l'eau depuis son bien-fonds et à son bien-fonds depuis l'eau. Par exemple, *North Shore Railway Co. v. Pion* (1889), 14 App. Cas. 612; *Lyon v. Fishmongers' Company* (1876), 1 App. Cas. 662; *Chaplin & Co. v. Westminster Corporation*, [1901] 2 Ch. 329; *Attorney-General v. Conservators of the Thames* (1862), 1 H & M Ch. 1. Il se dégage également de ces arrêts qu'il s'agit d'un droit de propriété privé qui est à ce titre différent du droit public de naviguer sur les eaux. On peut défendre son droit d'accès soit par action en dommages-intérêts, soit par injonction.

Les appelantes font valoir que lorsqu'une personne amarre son propre bateau sur son propre terrain riverain, l'imposition de droits de port sur le bateau constitue une atteinte au droit privé d'accès du propriétaire riverain, et puisque l'art. 8 de la Loi empêche le Conseil d'exercer compétence ou autorité sur les «droits ou biens privés», le règlement qui impose des droits aux usagers du port doit être inapplicable aux navires de Kent Lines Limited qui s'amarrent aux installations de Mispic Point. J'estime que l'argument des appelantes doit être écarté pour plusieurs raisons.

Although the cases relied on do show that access to and from the water is an incident of riparian ownership, each of them involved a physical obstruction to access. No authority is cited for the proposition that economic impediment can constitute an interference with this right. Indeed, in *Attorney-General v. Conservators of the Thames, supra*, it was held that a wharf that did not totally block access to a riparian neighbour's water lot, but did force the neighbour to take a longer and more expensive route to his water lot, did not amount to an obstruction to the private right. The case involved very different facts, but it may lend support to the view that economic barriers will not constitute interference.

It is obvious that nothing in the Tariff at issue here interferes with or affects in any physical sense the right of access from the waters of the Bay of Fundy to the riparian frontage. Oil tankers may anchor and discharge their cargoes without impediment.

The appellants' submission is unsupported by authority. In effect, they ask the Court to expand the law of riparian ownership to recognize a new property right. If there is nothing fatal in the fact that the appellants' case is novel, is it supported by sound principle?

It must be remembered that when the vessels enter the harbour they are exercising a public right and not a private right and it is upon entry that harbour dues become payable. If there is in this case an interference with a right, the right interfered with is not, as Vice-Chancellor Sir W. Page Wood noted in *Attorney-General v. Conservators of the Thames, supra*, at p. 33, the private right of access, which still remains, but the right of approaching from a distance, which forms part of the public right of navigation.

The practical implications of the appellants' argument must not be overlooked. The facts of the case are somewhat unusual. There is one parent company and three subsidiary companies. One of

Bien que les arrêts invoqués établissent effectivement que la propriété riveraine comporte un droit d'accès à l'eau depuis le bien-fonds et au bien-fonds depuis l'eau, il y avait, dans chaque cas, un obstacle matériel qui interdisait l'accès. Aucune jurisprudence citée ne vient appuyer la proposition selon laquelle un empêchement d'ordre économique peut constituer une atteinte à ce droit. En fait, dans l'affaire *Attorney-General v. Conservators of the Thames*, précitée, il a été jugé qu'un quai qui n'interdit pas totalement l'accès au lot d'eau d'un propriétaire riverain voisin, mais qui obligeait celui-ci à gagner son lot d'eau par une voie plus longue et plus coûteuse, ne représentait pas une atteinte au droit privé. L'affaire mettait en cause des faits très différents, mais elle peut servir à appuyer le point de vue selon lequel les obstacles économiques ne constituent pas une telle atteinte.

Il est évident que les droits de port présentement en cause ne portent nullement atteinte d'une façon matérielle au droit d'accès aux terrains riverains depuis les eaux de la baie de Fundy ni ne le touchent. Les pétroliers peuvent mouiller et être déchargés de leurs cargaisons sans entrave.

Aucune jurisprudence n'appuie l'argument des appelantes. En réalité, elles demandent à la Cour d'étendre le droit en matière de propriété riveraine de manière à reconnaître un nouveau droit de propriété. Si l'originalité de l'argument des appelantes n'est pas en soi fatale, existe-t-il un principe solide qui l'appuie?

Il faut se rappeler que lorsque les navires entrent dans le port, ils exercent un droit public et non un droit privé, et c'est à l'entrée que les droits de port deviennent exigibles. Si, en l'espèce, on a porté atteinte à un droit, le droit ainsi touché, comme l'a noté le vice-chancelier Sir W. Page Wood dans l'affaire *Attorney-General v. Conservators of the Thames*, précitée, à la p. 33, n'est pas le droit privé d'accès qui demeure entier, mais le droit d'approcher de loin, qui fait partie du droit public de naviguer.

Il ne faut pas négliger les conséquences pratiques de l'argument des appelantes. Les faits de l'espèce sont assez inhabituels. Il y a une compagnie mère et trois filiales. Une de ces compagnies,

the companies, Kent Lines Limited, is claiming exemption from harbour dues because others of the companies, namely Canaport Limited and Irving Oil Limited, constructed harbour facilities at no cost to the taxpayer. Are the vessels of Kent Lines to be free of harbour dues in perpetuity? If the ownership of Kent Lines or of Canaport, for example, were to change tomorrow would the immunity of Kent Lines from harbour dues continue unabated? Under what circumstances does the immunity continue? I do not wish to be aridly technical but it seems to me the appellants' proposition might well lead to difficulty in its application.

Even if the riparian owner's right of access did include the right to avoid harbour dues, it is far from clear that the language of s. 8 would be apt to prohibit the Board from infringing that right. Section 8 says that nothing in s. 7 gives the Board "jurisdiction over or control of private property or rights" within the harbour. Section 7 gives the Board jurisdiction over seven Canadian harbours, over "all works and property" that was "administered, managed and controlled" by the Board's predecessors, and over "all other harbours and works and property of Canada" that the government transfers to the Board. In the Federal Court of Appeal Mr. Justice Pratte said (at pp. 396-97):

According to section 8, the Board may not exercise jurisdiction over or control of "private property or rights within" a harbour. In the present case the "private property" in question consists of the respondents' harbour installations. It does not seem to me that the Board has exercised any jurisdiction or control over these installations by requiring that vessels travelling thereto pay the same dues as all other vessels entering the Saint John Harbour. The situation would be different, of course, if the Board had claimed to regulate the manner in which the respondents used their harbour installations or if the Board had regulated access to these installations directly, by requiring those using them to pay dues, for example. This was not the situation here, however. The National Harbours Board did not exercise any jurisdiction or control over the respondents' property, it simply regulated the right of movement in the Saint John Harbour: this right is neither a private right nor private property of the respondents.

I agree that the imposition of harbour dues on vessels who use the Saint John Harbour does not

Kent Lines Limited, réclame une exemption des droits de port parce que deux autres, savoir Canaport Limited et Irving Oil Limited, ont construit des installations portuaires sans frais pour le contribuable. Les navires de Kent Lines doivent-ils être exemptés de droits de port à perpétuité? Si la propriété de Kent Lines ou de Canaport, par exemple, devait changer demain, est-ce que Kent Lines continuerait à jouir de la même exonération? Dans quelles circonstances peut-elle continuer à en jouir? Je ne veux pas me montrer excessivement technique, mais il me semble que l'argument des appelantes pourrait bien entraîner des difficultés d'application.

Même si le droit d'accès du propriétaire riverain comportait effectivement le droit à l'exonération des droits de port, il est loin d'être clair que la formulation de l'art. 8 suffirait à empêcher le Conseil d'y porter atteinte. L'article 8 dit que rien à l'art. 7 ne confère au Conseil «la juridiction ou la régie sur des droits ou biens privés» dans les limites du port. L'article 7 attribue au Conseil juridiction sur sept ports canadiens, sur «tous les ouvrages et biens» qui étaient administrés, gérés et régis par ses prédécesseurs, et sur «tous autres ports, ouvrages et biens du Canada» que le gouvernement transfère au Conseil. En Cour d'appel fédérale, le juge Pratte a dit (aux pp. 396 et 397):

Suivant l'article 8, le Conseil ne peut exercer aucune juridiction ou régie «sur des droits ou biens privés dans les limites» d'un port. En l'espèce, les «biens privés» dont il s'agit, ce sont les installations portuaires des intimées. Or, le Conseil ne me semble avoir exercé aucune juridiction ou régie sur ces installations en exigeant que les navires qui s'y dirigent paient les mêmes droits que tous les autres navires pénétrant dans le port de Saint-Jean. Il en serait autrement, bien sûr, si le Conseil avait prétendu réglementer la façon dont les intimées devaient utiliser leurs installations portuaires ou, encore, si le Conseil avait réglementé directement l'accès à ces installations, par exemple, en imposant des droits à ceux qui les utilisent. Mais telle n'est pas la situation ici. Le Conseil des ports nationaux n'a exercé aucune juridiction ou contrôle sur les biens des intimées, il a tout simplement réglementé le droit de circuler dans le port de Saint-Jean: ce droit n'est ni un droit ni un bien privé des intimées.

Je suis d'accord pour dire que l'imposition de droits de port sur les navires utilisant le port de

amount to an exercise of "jurisdiction over or control of" private property within the meaning of s. 8.

The appellants' submission fails even if we assume both that the riparian owner has a right to use his property free of harbour dues, and also that the imposition of tolls amounts to an exercise of "jurisdiction or control" within the meaning of s. 8. The appellants' problem would then be that s. 8 begins with the words "unless otherwise specifically provided for in this Act". In other words the s. 8 limitation on the Board's jurisdiction is expressly made subject to other sections of the Act that give the Board particular powers. Section 14(1)(e) expressly gives the Board jurisdiction to make by-laws respecting "the imposition and collection of tolls on vessels or aircraft entering, using or leaving any of the harbours".

IV

Tolls and Taxes

The appellants' third argument relies on the wording of s. 14(1)(e), which permits the Board to impose "tolls" on ships entering the harbour. The appellants cite authority such as *Manchester Ship Canada Co. v. Upper Mersey Navigation Commissioners*, [1958] 2 Lloyd's Rep. 81 at p. 90, to the effect that "tolls" is a term to be distinguished from "taxes", the difference being that "tolls" are charged to defray the cost of providing particular government services, while "taxes" are imposed for the purpose of raising revenue. The appellants say the Board provides no services to users of its Mispic Point facility; the payments exacted by the Board are "taxes" rather than "tolls" and the Board has no jurisdiction to impose such charges under s. 14(1)(e).

The trial judge apparently concluded that the Board provides no services to vessels using the dock at Mispic Point. He also agreed with the appellants' submission that the "tolls" were really taxes, and were therefore *ultra vires* the Board. The Federal Court of Appeal disagreed, holding

Saint-Jean n'équivaut pas à l'exercice de «la juridiction ou la régie sur» des biens privés au sens de l'art. 8.

L'argument des appelantes doit être rejeté, à supposer même que le propriétaire riverain ait le droit de se servir de son bien sans être tenu au paiement de droits de port et à supposer également que le fait d'exiger des droits équivaille à l'exercice de «juridiction» ou de «régie» au sens de l'art. 8. Les appelantes buteraient alors sur un autre problème puisque l'art. 8 commence par les mots «sauf disposition expresse de la présente loi». En d'autres termes, la restriction apportée par l'art. 8 à la juridiction du Conseil est expressément soumise à d'autres articles de la Loi qui confèrent au Conseil des pouvoirs particuliers. L'alinéa 14(1)e) l'habilite expressément à établir des règlements concernant «l'imposition et la perception de droits sur les navires ou aéronefs qui entrent dans les ports, en font usage ou en sortent».

IV

Droits et impôts

Le troisième argument des appelantes est fondé sur la formulation de l'al. 14(1)e) qui autorise le Conseil à imposer des «droits» sur les navires qui entrent dans le port. Les appelantes citent de la jurisprudence comme l'affaire *Manchester Ship Canada Co. v. Upper Mersey Navigation Commissioners*, [1958] 2 Lloyd's Rep. 81, à la p. 90, portant qu'il y a une distinction à faire entre «droits» et «impôts», la différence étant que les «droits» sont exigés pour couvrir le coût de certains services gouvernementaux, alors que les «impôts» sont établis pour produire des revenus. Les appelantes allèguent que le Conseil ne fournit aucun service aux usagers des installations de Mispic Point; les paiements exigés par le Conseil seraient donc des «impôts» plutôt que des «droits» et ne relèveraient pas de la compétence que lui confère l'al. 14(1)e).

Le premier juge a apparemment conclu que le Conseil ne fournit aucun service aux navires faisant usage du dock à Mispic Point. Il a également retenu l'argument des appelantes selon lesquelles les «droits» sont en réalité des impôts de sorte que le Conseil n'a pas compétence pour les exiger. La

that s. 14 explicitly authorizes the imposition of "tolls" on any vessel entering the harbour, whether or not the Board rendered any service to the vessel charged. Mr. Justice Pratte said (at p. 397):

It is clear from reading the By-law in question that the dues it imposes are "payable in respect of each vessel that enters or operates within a harbour", regardless of whether or not services have been provided to the vessel. It seems to me, moreover, that the imposition of such dues is authorized by the early part of paragraph 14(1)(e) of the Act.

I shall assume, *arguendo*, that the appellants are right in their contention that the word "tolls" in s. 14(1)(e) restricts the Board to charges reasonably related to the costs of operating the harbour. It does not follow, however, that a toll imposed on a particular vessel pursuant to s. 14 must be related to the cost of services provided to that vessel. Nor do the appellants cite any authority to this effect. Indeed one of the cases the appellants rely on appears to be authority to the contrary. In *Foreman v. Free Fishers of Whitstable*, (1869) L.R. 4 H.L. 266, the plaintiffs brought an action to recover "anchorage dues" allegedly owed by the defendants. In that case Lord Chelmsford said (at p. 285):

I find nothing in the authorities to warrant the argument of the learned counsel that the benefit conferred by the owner of the port must be precisely that in respect of which the toll is demanded. On the contrary, it appears from Lord Hale, *De Portibus Maris*, chap. 6, that, "though A. may have the property of a creek, or harbour, or navigable river, yet the King may grant there the liberty of a port to B., and so the interest of the property and the interest of franchise be several and divided". And he afterwards mentions anchorage as a toll arising from the *jus dominii* or franchise of a port. In this case it is clear that the anchorage toll would not be payable in respect of any benefit which the anchoring vessel derived from the owner of the franchise.

Even if the word "tolls" in s. 14 limits the Board to charges reasonably related to the cost of providing harbour services, a toll levied against a particu-

Cour d'appel fédérale, ne partageant pas cet avis, a jugé que l'art. 14 autorise expressément l'imposition de «droits» sur tout navire qui entre dans le port, sans que le Conseil fournisse un service quelconque à ce navire. Le juge Pratte a dit (à la p. 397):

Il est clair à la lecture du Règlement dont il s'agit que les droits qu'il impose sont «exigibles à l'égard de tout navire qui entre dans un port ou qui y est utilisé», sans égard au fait que des services aient ou n'aient pas été rendus à ce navire. Il me semble, de plus, que l'imposition de pareils droits est autorisée par le début de l'alinéa 14(1)e de la Loi.

Je vais supposer, aux fins de la discussion, que les appelantes ont raison de soutenir que le mot «droits» qui figure à l'al. 14(1)e limite le Conseil à la perception des seuls frais raisonnablement reliés aux coûts d'exploitation du port. Il ne s'ensuit pas, cependant, qu'un droit imposé en vertu de l'art. 14 sur un navire en particulier doit se rapporter au coût des services fournis à ce navire. Les appelantes ne citent d'ailleurs aucun arrêt en ce sens. En fait, un des arrêts invoqués par les appelantes paraît appuyer le point de vue contraire. Dans l'affaire *Foreman v. Free Fishers of Whitstable*, (1869) L.R. 4 H.L. 266, les demandeurs avaient intenté une action en recouvrement des «droits de mouillage» qui leur auraient été dus par les défendeurs. Dans cette affaire lord Chelmsford a dit (à la p. 285):

[TRADUCTION] Je ne trouve rien dans la jurisprudence qui justifie l'argument du savant avocat selon lequel l'avantage conféré par le propriétaire du port doit être celui-là même à l'égard duquel les droits sont exigés. Au contraire, il se dégage de l'ouvrage de lord Hale *De Portibus Maris*, au chap. 6, que «bien qu'A puisse avoir la propriété d'une crique, d'un mouillage ou d'une rivière navigable, le Roi peut néanmoins accorder à B le libre accès à un port s'y trouvant; ainsi, le droit de propriété et le droit de franchise sont séparés et distincts». Il ajoute que le droit de percevoir des droits de mouillage découle du *jus dominii* ou du droit de franchise afférent à un port. En l'espèce il est évident que les droits de mouillage ne seraient pas exigibles à l'égard d'un avantage qu'un navire tire du titulaire du droit de franchise.

Même si le mot «droits» qui figure à l'art. 14 limite le Conseil à la perception des frais raisonnablement reliés au coût de la fourniture des services

lar vessel need not be based on the actual cost of services rendered to that vessel. To show that the Board's fees were *ultra vires* as "taxes" it would at least be necessary to show that the Board's revenues were significantly greater than the cost of providing harbour facilities and services to the public and no such showing was attempted here. Indeed, a memorandum dated July 22, 1969 written to the National Harbours Board by Vice-Chairman of the Board indicates that the port of Saint John suffered net operating losses amounting to \$644,049 and \$781,222 in the years 1968 and 1967 respectively.

V

Expropriation without Compensation

The appellants' final submission is that the imposition of tolls on vessels entering the harbour in order to use the Mispic Point facilities amounts to expropriation of private property without compensation.

I have concluded, however, that the riparian owner has no private right to operate his wharf free of harbour dues. It follows that the Board has not "expropriated" any property right belonging to the appellants. The fourth submission therefore falls with the second.

VI

To sum up, if one accepts the proposition that harbour limits may be increased and the further proposition that tolls may be imposed in order to defray the costs of operating the harbour, I cannot possibly see how persons having riparian rights within the extended area can be exempted in perpetuity from payment of the harbour tolls.

I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Langlois, Drouin & Associés, Quebec.

Solicitor for the respondents: R. Tassé, Ottawa.

portuaires, il n'est pas nécessaire que les droits exigés à l'égard d'un navire en particulier soient fondés sur le coût réel des services fournis à ce navire. Pour prouver que les droits exigés par le Conseil sont des «impôts» et, partant, excèdent sa compétence, il faudrait à tout le moins établir que ses revenus dépassent largement les coûts occasionnés par la fourniture au public d'installations et de services portuaires; en l'espèce, on n'a même pas essayé de le démontrer. En fait, il se dégage d'une note de service en date du 22 juillet 1969 que le vice-président du Conseil a adressée au Conseil des ports nationaux que l'exploitation du port de Saint-Jean a entraîné des pertes nettes de l'ordre de 644 049 \$ et de 781 222 \$ pour les années 1968 et 1967 respectivement.

V

Expropriation sans indemnisation

Les appelantes font valoir en dernier lieu que le fait d'exiger des droits à l'égard des navires entrant dans le port en vue de se servir des installations de Mispic Point constitue une expropriation d'un bien privé sans indemnisation.

J'ai conclu, cependant, que le propriétaire riverain n'a aucun droit privé d'exploiter son quai en bénéficiant d'une exemption des droits de port. Il s'ensuit que le Conseil n'a «exproprié» aucun droit de propriété appartenant aux appelantes. Le rejet du deuxième moyen entraîne donc le rejet du quatrième.

VI

En résumé, si l'on accepte la proposition que les limites d'un port peuvent être étendues et que des droits peuvent être imposés pour couvrir les coûts de l'exploitation du port, je vois mal comment les titulaires de droits riverains à l'intérieur des nouvelles limites peuvent jouir à perpétuité d'une exemption du paiement des droits de port.

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

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelantes: Langlois, Drouin & Associés, Québec.

Procureur des intimés: R. Tassé, Ottawa.