

JURISDICCIÓN DE LAS CORTES Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LOS CASOS AMBIENTALES EN CANADÁ*

John CLIFFE

Canadá, por extensión geográfica es el segundo país más extenso del mundo, está rodeado por la línea costera más larga del orbe y un área de 9.9 millones de kilómetros cuadrados. Canadá, diez veces más grande que México, y goza de un medio ambiente bastante bien conservado. El territorio de Canadá comprende grandes regiones de montañas, bosques, praderas y pastizales, tundra y lagos y ríos de todos tamaños.

La gran mayoría de la población canadiense (menos de un tercio de la población de México) vive en la franja que se extiende unos 200 km. a lo largo de la frontera sur con Estados Unidos.

Es importante mencionar que mucha de la industria manufacturera de Canadá se localiza en la misma área geográfica.

Canadá, además, posee vastos recursos naturales (bosques, minerales, petróleo, tierras fértiles, hábitat para peces, etcétera) que han sido objeto de uso y extracción comercial.

Canadá tiene una población originaria muy pequeña.

I. CANADÁ ES UNA FEDERACIÓN

- Su sistema jurídico se basa en el derecho británico.
- La Federación se compone de 10 provincias y tres territorios federales.

* 2007.

- El gobierno federal se ubica en Ottawa, capital del país, con oficinas regionales de sus diferentes ministerios, incluidas las dependencias de protección ambiental localizadas en las provincias y territorios federales.
- El Legislativo federal, conocido como “Parlamento”, se compone de representantes electos.

Cada una de las provincias y territorios federales tiene su propio gobierno, legislatura y ministerios de apoyo, incluidas dependencias de protección ambiental.

II. LOS TRIBUNALES EN CANADÁ

Cada una de las provincias y territorios federales tiene sistemas de tribunales similares, un tribunal con jurisdicción legal limitada (inferior) y un tribunal superior con atribuciones amplias para resolver casos en términos del derecho consuetudinario (*common law*) y específicas de acuerdo con disposiciones particulares de ley; también cuentan con un tribunal de apelaciones para ambos niveles de jurisdicción.

Los tribunales provinciales y territoriales son creados por leyes provinciales y territoriales, respectivamente, las que junto con otras leyes provinciales y territoriales constituyen el marco de la jurisdicción de las cortes.

Los tribunales inferiores y superiores en las provincias y territorios desahogan casos de índole civil (incluidos los de carácter comercial), penal y familiar. Las decisiones de los tribunales provinciales o territoriales administrativos es jurisdicción única de los tribunales superiores.

La práctica de la profesión legal en Canadá es de carácter litigiosa.

En términos generales, la norma de las pruebas en casos de derecho civil y familiares es la de un balance de probabilidades. En un caso criminal (incluida la persecución de delitos penales) corresponde al gobierno la carga de la prueba “más allá de la duda razonable”.

Por encima de los tribunales provinciales y territoriales de apelaciones está la Suprema Corte de Justicia de Canadá, con sede en Ottawa, cuya jurisdicción se rige por disposición federal.

Existe también un Tribunal Federal que resuelve asuntos que incluyen litigios del gobierno federal, incluida la revisión judicial de las decisio-

nes de los tribunales federales administrativos. Hay también un Tribunal Fiscal que involucra exclusivamente casos de esa índole (ejemplo: impuesto sobre ingresos). Las apelaciones a las resoluciones de estos tribunales pueden llevarse a la Corte Federal de Apelaciones. Estos tres tribunales, creados por disposiciones federales, tienen una jurisdicción limitada a resolver asuntos de esa índole.

Las apelaciones de las cortes federales de apelación se realizan frente a la Suprema Corte de Justicia de Canadá.

Los jueces no se eligen: los nombra el gobierno federal o los gobiernos provinciales o territoriales en el caso de tribunales provinciales o territoriales.

III. CONSTITUCIÓN DE CANADÁ

La Ley Constitucional de Canadá de 1867 establece el marco de responsabilidades de los gobiernos federal y provinciales. Establece diferentes materias de jurisdicción legislativa para el parlamento federal y las legislaturas provinciales con un poder residual que corresponde al Parlamento.

La jurisdicción legislativa de los tres territorios es establecida por la legislación federal que crea dichos territorios.

El medio ambiente no es un tema que se especifique en la Constitución, ni para el Parlamento ni para las legislaturas provinciales. El resultado de esto es que los gobiernos federal y de las provincias han compartido la jurisdicción sobre el medio ambiente. Esta jurisdicción compartida ha llevado a litigio constitucional, decidido en la Suprema Corte de Canadá. A continuación, algunas decisiones de la Corte.

En *Amigos del Río Oldman v. de Canadá (1992) 7 C.E.L.R. (N.S.) 1*, la Suprema Corte de Canadá consideró la validez constitucional de la legislación del impacto ambiental. El juez LaForest indicó, en representación de la mayoría de los miembros de la Corte, que:

Estoy de acuerdo en que la Constitución de 1867 no ha designado el tema de “medio ambiente” *sui generis* a cualquiera de las provincias o el Parlamento. El medio ambiente, tal como se entiende en su sentido genérico, abarca el medio ambiente físico, económico y social trastocando diferentes esferas de poder asignado a los diferentes niveles de gobierno. [...] Debe reconocerse que el ambiente no es un tema independiente en la legislación en virtud de la Constitución de 1867, y que es una cuestión constitucional

ajena que no encaja cómodamente dentro de la actual división de poderes, sin un considerable encamamiento en la incertidumbre.

En el *Procurador General de Canadá v. Hydro-Quebec (1997)*. 118 C.C.C. (3d) 97, la Suprema Corte de Canadá examinó la validez constitucional de la legislación federal en materia de medio ambiente que faculta a los ministros federales de medio ambiente y de salud para determinar si las sustancias debían considerarse como tóxicas para los fines de dicha legislación, así como la capacidad de estas autoridades para prohibir la introducción de tales sustancias en el medio ambiente. En representación de la mayoría de los miembros de la Corte, J. LaForest indica en la página 142 que:

La importante tarea del Parlamento y las legislaturas provinciales de hacer pleno uso de los poderes legislativos que les atribuye la protección del medio ambiente, ha inevitablemente colocado sobre los tribunales la carga definir de forma progresiva, la medida en la que estos poderes deben ser usados con ese fin. En el desempeño de esta tarea, corresponde a los tribunales asegurar el equilibrio básico entre los dos niveles de gobierno previstos por la Constitución. Sin embargo, deben ser sensibles tanto a que la Constitución ha de interpretarse de una manera que responda plenamente a las nuevas realidades como a la naturaleza de la materia que trata de regularse. Dado el carácter generalizado y difuso del medio ambiente, esta realidad plantea especiales dificultades en este contexto.

La competencia legislativa del Parlamento es clara en el sentido de que estas cuestiones de medio ambiente tienen un efecto interprovincial e internacional.

La competencia legislativa del Parlamento sobre el “ambiente” se ha justificado en los siguientes asuntos concretos objeto de la Constitución de 1867:

- a. “La navegación y el transporte marítimo”;
- b. “Línea costera y pesca interior”;
- c. “Canales, puertos, ríos y mejoras en lagos”;
- d. “Obras y trabajos federales”;
- e. “Derecho penal”, y
- f. Poder Legislativo residual de la “Orden de Paz y Buen Gobierno”.

La competencia legislativa de las provincias en materia de medio ambiente se ha justificado principalmente en los siguientes asuntos concretos de la Constitución de 1867:

- a. "Propiedad y derechos civiles en la Provincia", y
- b. "En general, todos los asuntos de carácter meramente local o privado en la Provincia".

IV. LA OPINIÓN DE LA SUPREMA CORTE SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Desde 1978 la Suprema Corte de Canadá ha reconocido la importancia que los canadienses atribuyen al medio ambiente y su protección.

En la *Corona v. la ciudad de Salto de Santa María (1978)*, sección 40 del Código Criminal de Canadá (2d) 353 del Tribunal Supremo de Canadá consideró que la caracterización de un delito de contaminación establecido por la legislación ambiental provincial. En representación de la mayoría de los miembros de la Corte, el ministro Dickson 142 declaró en la página 374 que:

En cuanto a la materia objeto de la sección 32(1): la prevención de la contaminación de lagos, ríos y arroyos, es patente que despierta una gran preocupación pública. La contaminación ha sido siempre ilegal y, en sí misma, una molestia. [...] El propietario de la ribera de un río tiene el derecho inherente a tener una corriente de agua, que llega a él en su estado natural, en el flujo, la cantidad y calidad [...] los arroyos naturales que eran "puros y sanos" para beber o se convierten en poco más que pozos negros cuando los propietarios de las fábricas ribereñas y de las corporaciones municipales descargan en ellos suciedad de todo tipo. Los delitos de contaminación son, sin duda, delitos en contra del bienestar establecido en el interés de la salud pública. Así, no hay presunción de un completo *mens rea*.

En el caso de la organización *Amigos del Río Oldman*, referido *supra*, el ministro LaForest, en nombre de la mayoría de la Corte, también declaró en la página 10:

La protección del medio ambiente se ha convertido en uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Para responder a este desafío, los gobiernos y organizaciones internacionales han participado en la creación de una am-

plia variedad de regímenes legislativos y administrativos. En Canadá, en los ámbitos federal y provinciales se han creado departamentos de medio ambiente, que han estado en vigor durante unos 20 años.

En *Canadian Pacific Ltd. v. la Reina en Derecho de Ontario (1995)*, 99 C.C.C., la Suprema Corte de Canadá examinó si el delito de contaminación creado por la legislación provincial era inconstitucionalmente vago en su formulación. En nombre de la mayoría de la Corte, el ministro Gonthier declaró en la página 129:

Aparte del alto perfil de las cuestiones ambientales de alcance nacional o internacional, los problemas ambientales locales se han planteado y debatido ampliamente en Canadá. Todo el mundo es consciente de que individual y colectivamente somos responsables de preservar el medio ambiente natural. Estoy de acuerdo con la Comisión de Reforma Legislativa de Canadá (Los delitos contra el medio ambiente, p. 8) en que “un valor fundamental ampliamente compartido es, en efecto, gravemente violado por la contaminación ambiental, un valor al que nos referiremos como derecho a un ambiente seguro”.

En el caso *Hydro Quebec*, ya mencionado, el ministro LaForest, en nombre de la mayoría de la Corte, también declaró en la página 164:

[...] la contaminación es un “mal” que el Parlamento puede legítimamente suprimir. De hecho, como he indicado al comienzo de estas razones, es un propósito público de importancia de orden superior; constituye uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Sería realmente sorprendente si el Parlamento no pudiera ejercer su poder plenario sobre el derecho penal para proteger este interés y para suprimir los males asociados con la misma por medio de las prohibiciones penales.

V. EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN CANADÁ

Como se indicó, el Parlamento federal y las legislaturas provinciales tienen una jurisdicción legislativa compartida con respecto al medio ambiente y su protección. Uno y otras han sancionado leyes de protección del medio ambiente al punto de crear una variedad de regímenes legislativos y administrativos.

Tanto los gobiernos federal y provinciales han creado ministerios para aplicar políticas ambientales del gobierno, así como para administrar y hacer cumplir dichas leyes.

El Parlamento ha aprobado leyes relacionadas con el medio ambiente, como la regulación de las sustancias tóxicas persistentes conocidas (por ejemplo, los bifenilos policlorados) desde su producción hasta la disposición final, las obras o empresas que pueden alterar nocivamente el hábitat de peces, la contaminación de las aguas frecuentadas por peces, la descarga de contaminantes procedentes de buques, la protección de especies amenazadas de fauna y flora, la protección de aves migratorias y zonas frecuentadas por aves migratorias, el comercio internacional y el transporte interprovincial de animales y plantas silvestres, la fabricación, exportación, transporte interprovincial, almacenamiento y distribución de plaguicidas, el transporte de mercancías peligrosas, incluidos los residuos peligrosos, la gestión y protección de los parques nacionales y áreas protegidas marinas, y el desarrollo, aplicación y uso de la energía atómica.

A menos que por ley se especifique algo distinto, la legislación federal ambiental es aplicable no sólo al ciudadano común y la corporación, sino también al gobierno federal, provincial y municipal.

Las legislaturas provinciales han promulgado leyes relacionadas con el medio ambiente, como la regulación del uso de la tierra y el desarrollo, la eliminación de residuos, la contaminación atmosférica y del agua, el uso de agua y minerales, la extracción de petróleo, las tierras contaminadas, y la gestión y protección tanto de la fauna silvestre como de los parques provinciales.

En general, la legislación ambiental provincial-territorial es aplicable no sólo al ciudadano común, sino también a los gobiernos provincial-territoriales, salvo disposiciones específicamente en contra de este principio general.

Las características comunes de la protección ambiental en los ámbitos federal, provincial y territorial incluyen, entre otros temas, el nombramiento de inspectores, el otorgamiento de facultades de inspección (entrada en lugares y locales, inspecciones y alcance de éstas, expedición de directivas, órdenes y requerimientos, etcétera), las competencias ministeriales, la aprobación, autorización y concesión de licencias, determinaciones de apoyo a los reglamentos e infracciones y sanciones.

A modo de ejemplo, el artículo 35 de la Ley Federal de Pesca, que prevé la protección del hábitat de los peces, determina:

35(1). Ninguna persona podrá realizar cualquier obra o empresa que resulte en la alteración perjudicial, perturbación o destrucción del hábitat de los peces.

35(2). Ninguna persona contraviene la subsección (1) haciendo que la modificación, alteración o destrucción del hábitat de los peces por cualquier medio o bajo cualquier condición autorizada por el Ministerio o en virtud de los reglamentos elaborados por el gobernador y el consejo en virtud de la presente ley.

Las secciones 40(1) y 79.2 de la Ley de Pesca prevén sanciones por violación de la sección 35(1) de la misma ley.

Además de las legislaciones federales y provinciales sobre medio ambiente, el Parlamento y las legislaturas provinciales han aprobado leyes que prevén la evaluación del impacto ambiental de propuestas de desarrollo y proyectos.

Disposiciones de carácter federal y provincial también establecen la posibilidad de celebrar acuerdos de coordinación entre los gobiernos federal y provinciales o territoriales respecto a diversas cuestiones sobre medio ambiente, incluida la administración y aplicación de las leyes ambientales.

El gobierno federal tiene competencia exclusiva para celebrar acuerdos internacionales, convenciones y tratados sobre asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, como lo ha hecho en el pasado (por ejemplo, la CITES, Kioto, el Convenio MARPOL).

Los gobiernos municipales o de las ciudades tienen jurisdicción legislativa otorgada por las legislaturas provinciales para aprobar reglamentos de medio ambiente.

VI. EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y OTROS TRIBUNALES

1. *Tribunales administrativos*

El papel de los tribunales administrativos en materia de medio ambiente depende de si la legislación ambiental crea un tribunal administrativo.

La toma de decisiones de un tribunal administrativo creado por una ley ambiental se limita a las facultades concedidas por ese ordenamiento.

Algunos ordenamientos federales y provinciales de medio ambiente han creado tribunales administrativos para hacer frente a cuestiones como —pero no limitadas a— la evaluación de impacto ambiental de los

desarrollos y proyectos y las apelaciones respecto de las decisiones de inspectores y decisiones ministeriales en relación con órdenes, requisitos, autorizaciones y permisos, entre otros.

Los jueces no fungen como miembros de estos tribunales administrativos.

En términos generales, los ministerios federal y provinciales que toman decisiones se consideran tribunales administrativos.

Existe un recurso limitado de apelación de los tribunales administrativos (incluidas las decisiones ministeriales), que por lo general procede vía solicitud de la revisión judicial ante el tribunal superior en el caso de un tribunal provincial o territorial administrativo o de un tribunal federal por las decisiones de tribunales administrativos federales.

Esta revisión judicial se rige por los ordenamientos federal y provinciales aplicables del derecho común aplicable en lo administrativo en Canadá.

2. Otros tribunales

En los casos de medio ambiente, el papel de los tribunales es muy amplio. Incluye entre otras, las audiencias de:

1. Pleito civil por daños al medio ambiente causados por las molestias, la transgresión, la negligencia, etcétera.

2. Los procesos penales entablados por las dependencias de protección ambiental federales o provinciales y territoriales por la violación de cualquiera de los delitos tipificados por la legislación federal o provincial-territorial.

3. La revisión judicial de las decisiones de los tribunales administrativos. Normalmente, la revisión judicial de las decisiones de los tribunales administrativos se centrará en cuestiones tales como si el Tribunal actuó sin competencia, actuó fuera de su jurisdicción o se negó a ejercer su jurisdicción, si no respetó el principio de justicia natural, la equidad procesal o cualquier otro procedimiento que deba ser respetado por ley; un error de derecho en la toma de una decisión, si el error aparece en el expediente; si la decisión se basó en una conclusión errónea o sin tener en cuenta la documentación presentada o que se haya actuado o dejado de actuar por la razón de pruebas falsas o de perjurio.

4. Apelaciones en razón de la inconstitucionalidad de las leyes ambientales.

5. Apelaciones de decisiones judiciales en las cuestiones mencionadas.

JURISDICTION OF THE COURTS AND ADMINISTRATIVE TRIBUNALS OVER ENVIRONMENTAL CASES*

John CLIFFE

I. CANADA'S ENVIRONMENT

Canada is the world's second-largest country, geographically. It is bounded by the world's largest coastline. Canada has a land and freshwater area of over 9.9 million square kilometers (10 times the size of Mexico), much of it pristine environment. The Canadian land mass includes large regions of mountains, forests, prairie and grasslands, tundra and freshwater, consisting of lakes and rivers of all sizes. The great majority of Canada's population of 33 million (less than one-third of Mexico's population) lives within 200 kilometers of its southern border with the United States and much of Canada's manufacturing industry is located in the same geographical area. Canada has a small Aboriginal population.

Canada has vast natural resources (forests, minerals, petroleum, fertile lands, fish and fish habitat, etcetera), which have been and continue to be the subject of commercial extraction and use.

II. CANADA IS A FEDERATION

Canada is legally founded upon the British system of law. This federation consists of 10 provinces and three federal territories.

There is a national federal government centered in Canada's capital, Ottawa, with regional offices of its various ministries, including environmental protection agencies located in the provinces and federal territo-

* 2007.

ries. The federal government's legislature of publicly elected representatives is known as a Parliament.

Each of the provinces and federal territories have their own government and legislature of publicly elected representatives with supporting ministries, including environmental protection agencies.

III. THE COURTS IN CANADA

Each of the provinces and federal territories have similar court systems, comprising a lower trial court (with statute-limited jurisdiction), a superior trial court (with both inherent and statute-limited jurisdiction), and a court of appeal (with statute-limited jurisdiction) to hear appeals from the decisions of the lower and superior trial courts.

The lower and superior trial courts in the provinces and territories hear civil (including commercial cases), criminal, and family law cases. Application for judicial review of the decisions of provincial/territorial administrative tribunals is the sole jurisdiction of the provincial/territorial superior trial courts. Further appeal from the provincial and territorial courts of appeal is to the Supreme Court of Canada, in Ottawa, whose jurisdiction is enabled by federal statute.

On the national level there is the Federal Court, Canada's national trial court, that deals with litigation involving the federal government, including the judicial review of decisions of federal administrative tribunals. There is also a Federal Tax Court that deals solely with federal taxation issues (e.g., income tax). Appeal from these two courts is to the Federal Court of Appeal. All three of these courts are created by federal statute and have statute-limited jurisdiction. Appeal from the Federal Court of Appeal exists to the Supreme Court of Canada.

Judges are not elected but are appointed by the federal government, or by the provincial/territorial governments in the case of the provincial/territorial lower trial courts.

Legal practice in Canadian courts is adversarial in nature. Generally speaking, the standard of proof in civil and family law cases is that of a "balance of probabilities." In a criminal case (including the prosecution of environmental offenses), the government has the evidentiary burden of proof "beyond a reasonable doubt".

IV. CANADA'S CONSTITUTION

The *Constitution Act, 1867*, provides for the legislative jurisdiction of the federal and provincial governments.

The *Constitution Act, 1867*, sets out specific subject matters of legislative jurisdiction for the federal Parliament and the provincial legislatures with a residual legislative power remaining with the federal Parliament. The legislative jurisdiction of the three federal territories is provided by the applicable federal statute creating these territories.

Environment is not a constitutionally specified subject matter of legislative jurisdiction for either the federal Parliament or the provincial legislatures. The result is a shared legislative jurisdiction between the federal Parliament and the provincial legislatures concerning the environment. This "shared jurisdiction" has resulted in constitutional litigation—much of which has been decided by the Supreme Court of Canada. The following decisions of that Court are noted below.

In *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, (1992), 7 C.E.L.R. (N.S.) 1, the Supreme Court of Canada considered the constitutional validity of federal environmental assessment legislation. La Forest J., for the majority of the Court, stated at p. 46:

I agree that the *Constitution Act, 1867* has not assigned the matter of "environment" *sui generis* to either of the provinces or Parliament. The environment, as understood in its generic sense, encompasses the physical, economic and social environment touching several of the heads of power assigned to the respective levels of government.[...] It must be recognized that the environment is not an independent matter of legislation under the *Constitution Act, 1867* and that it is a constitutionally abstruse matter which does not comfortably fit within the existing division of powers without considerable overlap and uncertainty.

In *Attorney General of Canada v. Hydro-Quebec* (1997), 118 C.C.C. (3d) 97, the Supreme Court of Canada considered the constitutional validity of federal environmental legislation that empowered the federal ministers of the environment and health to determine whether substances were toxic for the purposes of that legislation and their ability to prohibit the introduction of such substances into the environment. La Forest J., for the majority of the Court, stated at p. 142:

The all-important duty of Parliament and the provincial legislatures to make full use of the legislative powers respectively assigned to them in protecting the environment has inevitably placed upon the courts the burden of progressively defining the extent to which these powers may be used to that end. In performing this task, it is incumbent on the courts to secure the basic balance between the two levels of government envisioned by the Constitution. However, in doing so, they must be mindful that the Constitution must be interpreted in a manner that is fully responsive to emerging realities and to the nature of the subject matter sought to be regulated. Given the pervasive and diffuse nature of the environment, this reality poses particular difficulties in this context.

Parliament's legislative jurisdiction is clear in environmental matters where such matters have inter-provincial and international effect.

Parliament's legislative jurisdiction over the "environment" has been justified under the following specified subject matters in the *Constitution Act, 1867*:

- a. Navigation and Shipping;
- b. Sea Coast and Inland Fisheries;
- c. Canals, Harbours, Rivers and Lake Improvements;
- d. Federal Works and Undertakings;
- e. Criminal Law, and
- f. the residual legislative power of "Peace, Order and Good Government".

Provincial legislative jurisdiction over the "environment" has been principally justified under the following specified subject matters in the *Constitution Act, 1867*:

- a. Property and Civil Rights in the Province
- b. Generally all matters of a merely local or private nature in the Province

V. THE COURT'S VIEW OF THE ENVIRONMENT

Since 1978, the Supreme Court of Canada has acknowledged the importance that Canadians attach to the environment and its protection. In *R. v. City of Sault Ste. Marie* (1978), 40 C.C.C. (2d) 353, the Court con-

sidered the characterization of a pollution offence created by provincial environmental legislation. Dickson J., for the Court, stated at page 374:

Turning to the subject matter of s. 32(1)—the prevention of pollution of lakes, rivers and streams—it is patent that this is of great public concern. Pollution has always been unlawful and, in itself, a nuisance [...] A riparian owner has an inherent right to have a stream of water “come to him in its natural state, in flow, quantity and quality” [...] Natural streams which formerly afforded “pure and healthy” water for drinking or swimming purposes become little more than cesspools when riparian factory owners and municipal corporations discharge into them filth of all descriptions. Pollution offences are undoubtedly public welfare offences enacted in the interests of public health. There is thus no presumption of a full *mens rea*.

In the *Friends of the Oldman River Society* case, *supra*, La Forest J., for the majority of the Court, also stated at page 10:

The protection of the environment has become one of the major challenges of our time. To respond to this challenge, governments and international organizations have been engaged in the creation of a wide variety of legislative schemes and administrative structures. In Canada, both the federal and provincial governments have established Departments of the Environment, which have been in place for about 20 years [...]

In *Canadian Pacific Ltd. v. The Queen in Right of Ontario* (1995), 99 C.C.C. (3d) 97, the Supreme Court of Canada considered whether a pollution offense created by provincial legislation was unconstitutionally vague in its wording. Gonthier, J., for the majority of the Court, stated at p. 129:

[...] aside from high-profile environmental issues with a national or international scope, local environmental issues have been raised and debated widely in Canada. Everyone is aware that individually and collectively, we are responsible for preserving the natural environment. I would agree with the Law Reform Commission of Canada, *Crimes Against the Environment, supra*, which concluded, at p. 8, that...a fundamental, widely shared value is indeed seriously contravened by some environmental pollution, a value which we will refer to as the *right to a safe environment*.

In *Hydro Quebec, supra*, La Forest, J., for the majority of the Court, also stated at p. 164:

[...] pollution is an "evil" that Parliament can legitimately seek to suppress. Indeed, as I indicated at the outset of these reasons, it is a public purpose of superordinate importance; it constitutes one of the major challenges of our time. It would be surprising indeed if Parliament could not exercise its plenary power over criminal law to protect this interest and to suppress the evils associated with it by appropriate penal prohibitions.

VI. THE SCHEME OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN CANADA

As stated above, the federal Parliament and provincial legislatures have a "shared" legislative jurisdiction with respect to the environment and its protection. Both the federal Parliament and provincial legislatures have each passed environmental protection statutes creating a variety of legislative and administrative schemes. Federal and provincial governments have also established ministries to pursue the respective government's environmental policies and to administer and enforce such statutes.

The federal Parliament has passed environmental laws pertaining to, *inter alia*, the regulation of recognized persistent toxic substances (e.g., PCBs) from development to final disposal; works or undertakings that may harmfully alter fish habitat; the pollution of waters frequented by fish; discharge of pollutants from ships; protection of threatened species of wildlife and plants; protection of migratory birds and areas frequented by migratory birds; international trade and interprovincial transport of wild animals and plants; manufacture, export, interprovincial transport, storage and distribution of pesticides; transportation of dangerous goods including hazardous wastes; management and protection of national parks and designated protected marine areas; and the development, application, and use of atomic energy.

Unless otherwise statutorily specified, federal environmental legislation is applicable to not only the ordinary citizen and corporation but also to the federal, provincial and municipal governments.

The provincial legislatures have passed environmental laws pertaining to, *inter alia*, the regulation of land use and development, waste disposal, air and water pollution, use of water, mineral and petroleum extraction, contaminated land sites, and the management and protection of wildlife, and the management and protection of provincial parks:

- Generally speaking, provincial/territorial environmental legislation is applicable to not only the ordinary citizen incorporation but also to the provincial/territorial governments, unless otherwise statutorily specified.
- Common features of federal, provincial and territorial environmental protection legislation include, *inter alia*, the appointment of government inspectors; grant of powers of inspection (entry into places and premises, conduct of inspections, scope of inspections, issuance of directives, orders and requirements, etc.); ministerial powers; approval, permitting and licensing schemes; supporting regulations; and offences and penalties.

By way of example, s. 35 of the federal *Fisheries Act*, which provides for the protection of fish habitat, states:

35(1) No person shall carry on any work or undertaking that results in the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat.

(2) No person contravenes subsection (1) by causing the alteration, disruption or destruction of fish habitat by any means or under any conditions authorized by the Minister or under regulations made by the Governor and counsel under this Act.

Sections 40(1) and 79.2 of the *Fisheries Act* provide for penalties for violation of s. 35(1) of the *Fisheries Act*.

In addition to the federal and provincial environmental legislation referred to above, both Parliament and the provincial legislatures have passed statutes providing for environmental assessment of proposed developments and projects. Federal and provincial statutes also provide for cooperative agreements to be entered into between the federal and provincial/territorial governments with respect to various matters concerning the environment, including the administration and enforcement of environmental laws.

The federal government has exclusive jurisdiction to enter into international accords, conventions and treaties with respect to matters related to the protection of the environment and has done so in the past (e.g., CITES, Kyoto and Marpol). Municipal or city governments have legislative jurisdiction granted by the provincial legislatures to pass environmental bylaws.

VII. THE ROLE OF ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AND THE COURTS

1. *Administrative Tribunals*

The role of administrative tribunals in environmental matters depends on whether the relevant environmental legislation creates such an administrative tribunal. Decision-making powers of an administrative tribunal created by an environmental statute are limited to the powers it has been granted by that statute.

Some federal and provincial environmental statutes have created administrative tribunals to deal with matters such as, but not limited to, environmental impact assessment of proposed developments and projects, and appeals from: inspectors' and ministerial decisions in relation to, *inter alia*, directives, orders, requirements, approvals and permits.

Judges do not sit as members of these administrative tribunals. Generally speaking, federal and provincial ministers having statutory decision-making powers are considered administrative tribunals. There is a limited appeal from the decision of administrative tribunals (including ministerial decisions). This appeal is generally by way of application for judicial review of the impugned decision to the applicable provincial/territorial superior trial court in the case of a provincial/territorial administrative tribunal or the Federal Court for decisions of federal administrative tribunals. Such judicial review will be governed by federal and provincial statutes and the applicable common law principles of Canadian administrative law.

2. *The Courts*

The role of the courts in environmental cases is broad. It includes, *inter alia*, the hearing of:

Civil litigation arising from damage to the environment caused by nuisance, trespass, negligence, etcetera;

1. Criminal prosecutions brought by either the federal or provincial/territorial environmental protection agencies for violation of or offenses committed under either federal or provincial/territorial environmental legislation;

2. Judicial review of decisions of administrative tribunals. Typically, judicial review of the decisions of administrative tribunals will focus upon such issues as whether the tribunal acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction, failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure it was required by law to observe: erred in law in making a decision whether or not the error appears on the face of the record: based its decision on an erroneous finding or without regard for the material before it: or acted or failed to act by reason of fraud or perjured evidence;

3. Challenges to the constitutionality of environmental statutes; and

4. Appeals from judicial decisions in the aforementioned matters.