

T-831-85

T-831-85

**Adelbert Wayne MacKinnon and Jonathan & Amy Fisheries Limited (Plaintiffs)**

v.

**The Queen in right of Canada as represented by the Department of Fisheries and Oceans and the Minister of Fisheries and Oceans (Defendants)**

INDEXED AS: *MACKINNON v. CANADA (FISHERIES AND OCEANS)*

Trial Division, Martin J.—Halifax, March 24 to 28; Ottawa, September 19, 1986.

*Fisheries — Sector Management Plan geographically limiting areas of operation of vessels under 65 feet long — Plan dividing East Coast fisheries into three sectors — Providing for cross-over by vessels with established pattern of fishing in more than one sector — Longliner licence granted plaintiff authorizing fishing in Scotia-Fundy Sector only — Understanding by plaintiff licence would cover Eastern Canada — Restrictions intra vires Parliament — Parliament's authority to regulate fisheries including right to determine areas where fishery may be prosecuted — Once legislative authority to regulate established, Parliament's motivation irrelevant — Action dismissed — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91(12), 92 — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52(1) — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Fisheries' Sector Management Plan restricting geographical areas of operation of vessels under 65 feet long — Plaintiff allegedly discriminated against as forbidden to fish except in home port sector — Restrictions rationally connected to valid federal purpose — Policy not imposed upon few individual fishermen — Plan part of overall policy to manage and control fishery with view to conservation as well as profitable prosecution — Detrimental economic effects and imbalance in fish stocks likely without policy — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 15(1).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights — Sector Management Plan dividing Eastern Canada fishery into three sectors — Plaintiff licensed to fish in Scotia-Fundy Sector only — Whether Plan contrary to s. 6(2)(b) as preventing plaintiff from leaving resident Province of Nova Scotia to*

**Adelbert Wayne MacKinnon et Jonathan & Amy Fisheries Limited (demandeurs)**

c.

**La Reine du chef du Canada représentée par le ministère des Pêches et des Océans et ministre des Pêches et des Océans (défendeurs)**

*RÉPERTORIÉ: MACKINNON c. CANADA (PÊCHES ET OCÉANS)*

Division de première instance, juge Martin—Halifax, 24 au 28 mars; Ottawa, 19 septembre 1986.

*Pêches — Le Plan de gestion sectorielle limite les zones géographiques où peuvent aller les bateaux de pêche de moins de 65 pieds — Le Plan divise la côte atlantique en trois secteurs de pêche — Il prévoit que les bateaux qui pêchent traditionnellement dans plus d'un secteur peuvent traverser ces différents secteurs pour exercer leurs activités — Le permis de pêche à la palangre délivré au demandeur lui permettait de pêcher dans le secteur Scotia-Fundy seulement — Le demandeur a présumé que son permis lui permettrait de pêcher n'importe où sur la côte atlantique — Le Parlement était habilité à adopter les restrictions apportées — Le pouvoir du Parlement de réglementer les pêches comprend le droit d'établir les zones où il est possible de pêcher — Une fois qu'il est établi que le Parlement a le pouvoir législatif de réglementer, les motifs qui ont poussé le Parlement à agir ne sont pas pertinents — Action rejetée — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91(12), 92 — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52(1) — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Le Plan de gestion sectorielle du ministère des Pêches limite les zones géographiques où peuvent aller les bateaux de pêche de moins de 65 pieds — Le demandeur prétend qu'il a subi une discrimination parce qu'il lui est interdit de pêcher sauf dans la zone de son port d'attache — Les restrictions imposées se rattachent logiquement à un but valable du gouvernement fédéral — La politique suivie n'est pas imposée à quelques pêcheurs — Le Plan fait partie de la politique globale de gestion et de contrôle des pêches destinée à assurer la conservation des poissons ainsi qu'une pêche rentable — L'absence d'une telle politique entraînerait des effets économiques défavorables ainsi qu'un déséquilibre dans les stocks de poissons — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 15(1).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — Le Plan de gestion sectorielle divise la côte atlantique en trois secteurs de pêche — Le permis de pêche délivré au demandeur lui permettait de pêcher dans le secteur Scotia-Fundy seulement — Le Plan contre-*

*work in Newfoundland — Province of residence irrelevant — Restrictions applicable to plaintiff because owner of under 65 feet longline vessel with no established pattern of fishing in more than one sector — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 6(2)(a),(b).*

For the facts of the case, refer to the Editor's Note *infra*.

*Held*, the action should be dismissed.

The plaintiff's submission, that the limitations imposed upon his licence were *ultra vires* the federal government, was without merit. Parliament's legislative authority to regulate fisheries has been established since 1898. That authority includes the right to determine the times during which fish may be caught and the means employed to catch them. It also includes the right to determine the areas in which fishermen may or may not prosecute the fishery.

In the case at bar, Parliament's motivation in formulating fishing regulations was not a factor to be taken into consideration. Once determined that Parliament has the legislative authority to regulate any particular field of law, it is not open to the courts, when considering the *vires* of the legislation enacted under subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867*, to question Parliament's motivation or the wisdom of the legislation.

The plaintiff's attack upon the Sector Management Plan by reason of subsection 15(1) of the Charter could not prevail. The plaintiff argued that he was discriminated against in that he was forbidden to prosecute the ground-fish fishery except in his home port sector. Reference was made to the twofold test set out in *Smith, Kline*, a decision of this Court, to determine whether a legislative distinction created discrimination: "the ends", it was stated, "must be among those broadly legitimate for a government, and the means must be rationally related to the achievement of those ends". The Sector Management Plan was not a policy imposed upon a few individual fishermen. It was part of an overall policy directed to the management and control of the Atlantic section of Canada's fisheries in a manner so as to provide for the conservation and preservation of fish as well as for the profitable prosecution of the fishery by the owners and operators of vessels engaged in it. To allow the more efficient vessels under 65 feet in length to fish in areas far from their home ports would likely have detrimental economic effects on the operators of other vessels and fleets and cause an imbalance in the carefully allocated fish stock quotas. The restrictions imposed were rationally connected to a valid federal purpose. They were neither arbitrary nor capricious: they were the result of expert advice and extensive consultation.

The plaintiff also challenged the Plan as violating paragraph 6(2)(b) of the Charter. It was said that the Plan prevented him from leaving his resident Province of Nova Scotia to work in the Province of Newfoundland. Paragraph 6(2)(b) protects the

*vient-il à l'art. 6(2)b) parce qu'il empêche le demandeur de quitter sa province de résidence, la Nouvelle-Écosse, pour travailler à Terre-Neuve? — La province de résidence importe peu — Les restrictions s'appliquent au demandeur parce qu'il est propriétaire d'un palangrier de moins de 65 pieds qui ne pêche traditionnellement pas dans plus d'un secteur — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 6(2)a),b).*

Pour ce qui est des faits de l'espèce, veuillez consulter la Note de l'arrêtiste ci-après.

*Jugement*: l'action est rejetée.

La prétention du demandeur, selon laquelle les limites imposées à son permis étaient inconstitutionnelles, n'était pas fondée. Le pouvoir du Parlement de réglementer les pêches a été confirmé depuis 1898. Ce pouvoir comprend le droit de fixer les périodes pendant lesquelles on peut pêcher et les moyens utilisés pour attraper le poisson. Il comprend également le droit d'établir les zones où les pêcheurs peuvent ou ne peuvent pas pêcher.

Les motifs qui ont amené le Parlement à formuler les règlements concernant les pêches ne constituent pas un facteur dont il faut tenir compte en l'espèce. Une fois établi que le Parlement a le pouvoir législatif de réglementer un domaine particulier du droit, il n'appartient pas aux tribunaux, lorsqu'ils examinent les pouvoirs conférés au Parlement par le paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de mettre en cause les motifs du Parlement ou la sagesse de la législation.

Il n'était pas possible de donner raison au demandeur dans sa contestation du Plan de gestion sectorielle, fondée sur le paragraphe 15(1) de la Charte. Le demandeur a prétendu qu'il a été victime de discrimination en ce que le Plan lui interdit de pêcher le poisson de fond, sauf dans le secteur de son port d'attache. On a invoqué le critère à deux volets énoncé dans l'affaire *Smith, Kline*, une décision de cette Cour, pour déterminer si une distinction d'origine législative créait une discrimination: la Cour a dit que «d'une part, la fin recherchée doit faire partie de celles qu'il est, d'une façon générale, légitime pour un gouvernement de rechercher et, d'autre part, les moyens utilisés doivent se rapporter, d'une manière rationnelle, à la réalisation de cette fin». Le Plan de gestion sectorielle n'était pas une politique imposée à quelques pêcheurs. Il faisait partie d'une politique globale portant sur la gestion et le contrôle des pêches canadiennes dans la région de l'Atlantique de façon à assurer la conservation des poissons ainsi qu'une pêche rentable aux propriétaires et exploitants des bateaux qui servent à cette pêche. Si on permettait aux bateaux de pêche qui ont moins de 65 pieds et qui sont plus efficaces de pêcher dans des zones éloignées de leurs ports d'attache, cela entraînerait probablement des effets économiques défavorables pour les exploitants des autres bateaux et flottilles et causerait un déséquilibre dans les quotas de stocks de poissons qui ont été répartis de façon très prudente. Les restrictions imposées se rattachaient logiquement à un but valable du gouvernement fédéral. Elles n'étaient ni arbitraires ni fantaisistes: elles résultaient de l'avis d'experts et de consultations approfondies.

Le demandeur a également contesté le Plan pour le motif qu'il contrevenait à l'alinéa 6(2)b) de la Charte. Il a affirmé que le Plan l'empêchait de quitter sa province de résidence, la Nouvelle-Écosse, pour travailler dans la province de Terre-

right of citizens and permanent residents to pursue their livelihood in any province, even though they may not be residents thereof. This argument was to be rejected. The plaintiff was not prevented from prosecuting the ground-fish fishery in Newfoundland because he was a resident of the Province of Nova Scotia but because he was the owner of an under 65-foot longliner who had never fished in the Newfoundland Sector previously. The restriction applied, not just to the fishermen who had solely fished in the Scotia-Fundy Sector and who were residents of Nova Scotia but to any other fishermen who had fished exclusively in a single sector. The Plan was one of general application that did not discriminate against the plaintiff by reason of his province of residence.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Fishing Vessel Owners Association of British Columbia v. Attorney General of Canada*, T-1356-84, Federal Court, Trial Division, judgment dated July 13, 1984, not reported; reversed [1985] 1 F.C. 791 (C.A.); *Gulf Trollers Association v. Minister of Fisheries and Oceans*, [1984] 2 F.C. 398; [1984] 6 W.W.R. 220 (T.D.); *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec, and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; *Attorney-General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.).

##### REFERRED TO:

*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.); *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1976] 1 F.C. 375 (C.A.); *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *The Queen v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52.

##### COUNSEL:

*S. Clifford Hood* for plaintiffs.  
*A. R. Pringle* for defendants.

##### SOLICITORS:

*Hood & Associates*, Yarmouth, Nova Scotia, for plaintiffs.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

#### EDITOR'S NOTE

His Lordship's 29-page reasons for judgment herein have been selected for publication as abridged.

Neuve. L'alinéa 6(2)b) protège le droit des citoyens et des résidents permanents de gagner leur vie dans la province de leur choix, même s'ils n'en sont pas résidents. Cet argument devait être rejeté. On n'a pas empêché le demandeur de pêcher le poisson de fond à Terre-Neuve parce qu'il était résident de la Nouvelle-Écosse, mais parce qu'il était propriétaire d'un palan-grier de moins de 65 pieds qui n'était jamais allé dans le secteur de Terre-Neuve auparavant. Cette restriction s'appliquait non seulement aux pêcheurs qui avaient pêché uniquement dans le secteur Scotia-Fundy et qui étaient résidents de la Nouvelle-Écosse mais à n'importe quel pêcheur qui avait pêché exclusivement dans un seul secteur. Le Plan constituait un plan d'application générale qui ne créait aucune discrimination à l'égard du demandeur en raison de sa province de résidence.

#### JURISPRUDENCE

##### c DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Fishing Vessel Owners Association of British Columbia c. Procureur général du Canada*, T-1356-84, Division de première instance de la Cour fédérale, jugement en date du 13 juillet 1984, non publié; infirmé par [1985] 1 C.F. 791 (C.A.); *Gulf Trollers Association c. Ministre des Pêches et Océans*, [1984] 2 C.F. 398; [1984] 6 W.W.R. 220 (1<sup>re</sup> inst.); *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec, and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; *Attorney-General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.); *B.C. Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1976] 1 C.F. 375 (C.A.); *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *The Queen v. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52.

##### g AVOCATS:

*S. Clifford Hood* pour les demandeurs.  
*A. R. Pringle* pour les défendeurs.

##### h PROCUREURS:

*Hood & Associates*, Yarmouth (Nouvelle-Écosse), pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

#### NOTE DE L'ARRÉTISTE

En choisissant le présent jugement pour fins de publication, le directeur général a jugé bon de condenser les 29 pages des motifs de jugement de Sa Seigneurie.

The plaintiff sought damages against the Crown on alternative grounds. It was firstly alleged that the Crown was in breach of contract in refusing to issue a longline fishing licence covering all of Eastern Canada contrary to an agreement to do so. In the alternative, that plaintiff had acted to his detriment in reliance upon a misrepresentation to the effect that he would be protected in the event of a freeze in the granting of licences during construction of a new fishing vessel. The plaintiff additionally sought damages for the improper arrest of his fishing boat and for being wrongfully prevented from engaging in the fishery.

The above-mentioned allegations were without merit. While the Department of Fisheries and Oceans had given a commitment that a licence would be granted, nothing was said as to the geographical area that it would cover. Between the date of the commitment letter and the completion of plaintiff's vessel, a new licensing policy—known as the Sector Management Plan—was adopted. This new policy, for the first time, involved geographical restrictions upon longliner fishing licences. The licence granted plaintiff authorized fishing in the Scotia-Fundy Sector only. Plaintiff could not be heard to complain since no government official had given any guarantee as to the waters in which he would be permitted to fish and he was treated no differently than any other longliner issued a licence in 1982. The allegation of being wrongfully prevented from engaging in the fishery had to be rejected as no evidence in support thereof was adduced. Nor was the claim relating to improper arrest substantiated. Plaintiff's vessel was boarded by Fisheries officers when fishing off Newfoundland—an area not included in plaintiff's licence. No argument was advanced by counsel in support of the allegation that the arrest was improper.

Le demandeur cherche à faire condamner la Couronne à lui verser des dommages-intérêts pour des motifs subsidiaires. Il a d'abord allégué qu'il y avait eu rupture de contrat parce que la Couronne a refusé, contrairement à son engagement, de lui délivrer un permis de pêche à la palangre qui lui aurait permis de pêcher dans toutes les zones territoriales de la côte atlantique. Subsidiairement, le demandeur a prétendu qu'il a agi à son propre détriment en se fiant à une fausse déclaration suivant laquelle il serait protégé dans le cas de l'arrêt de la délivrance de permis de pêche au cours de la construction d'un nouveau bateau de pêche. Le demandeur réclame en outre des dommages-intérêts pour la saisie injustifiée de son bateau de pêche et pour l'interdiction illégale qui lui a été faite de pêcher.

Les allégations qui précèdent n'étaient pas fondées. Même si le ministère des Pêches et des Océans s'était engagé à délivrer un permis, il n'avait pas précisé pour quelle zone géographique ledit permis serait valable. Une nouvelle politique de délivrance des permis de pêche, appelée le Plan de gestion sectorielle, a été adoptée dans l'intervalle écoulé entre la date de la lettre d'engagement et la fin de la construction du bateau de pêche du demandeur. Cette nouvelle politique imposait, pour la première fois, des limitations géographiques pour les détenteurs de permis de pêche à la palangre. Le permis accordé au demandeur lui permettait de pêcher dans le secteur Scotia-Fundy seulement. Le demandeur ne pouvait se plaindre étant donné qu'aucun représentant du gouvernement ne lui avait donné de garantie quant au secteur dans lequel il lui serait permis de pêcher et il a été traité de la même manière que tous les autres pêcheurs à la palangre qui ont reçu un permis en 1982. L'allégation suivant laquelle on a interdit à tort au demandeur de pêcher devait être rejetée vu qu'elle n'était confirmée par aucune preuve. Aucune preuve n'a également été produite à l'appui de la réclamation du demandeur relative à la saisie injustifiée de son bateau. Le bateau du demandeur a été accosté par des agents des Pêches pendant qu'il pêchait au large des côtes de Terre-Neuve, secteur qui n'était pas visé par son permis. L'avocat n'a présenté aucun argument pour appuyer l'allégation suivant laquelle la saisie était illégale.

This was not, however, an end of the matter since the plaintiff advanced claims of a more general nature. These were: (1) the federal regulatory power over fisheries does not extend to implementation of the Sector Management Plan for Longline Fishing; (2) even if the power does exist, the existing legislation does not authorize it; (3) even if the power both exists and its exercise has been authorized by Parliament, the Plan is void in view of Charter sections 6(2)(b) and 15(1). Plaintiff's arguments are in the alternative: either there has been an interference with mobility rights in not being allowed to fish off Newfoundland or a denial of equal treatment and discrimination based on place of residence. The plaintiff sought prohibition against the enforcement of the Sector Plan, certiorari quashing the restrictions in plaintiff's licence and a writ of mandamus compelling the granting of a hearing prior to continued restriction of plaintiff's licence privilege.

Evidence was led by the defendants to the effect that the Sector Management Plan had been devised for the benefit of small inshore vessels and fleets in local areas. Formerly, the inshore fleet—vessels under 65 feet in length—had fished close to home ports. But by 1979 Fisheries officials had become concerned that with the improvement in vessels and equipment, the inshore fleet would have greater mobility and that this would operate to the detriment of smaller fishing boats. It was said that less than 5% of vessels under 65 feet in length fish across the proposed sector boundaries. The policy provided for cross-over by vessels with an established pattern of fishing in more than one sector. Plaintiff contends that the division between the Scotia-Fundy and Newfoundland Sectors is in reality a political line drawn to protect Newfoundland fishermen at the expense of those from Nova Scotia. There was, however, testimony for the defendants that the purpose of the divisions was to better administer fish stocks and the fact that the Gulf Sector was shared by four provinces was pointed to as contradicting the suggestion that

Cela ne réglait toutefois pas l'affaire car le demandeur a présenté les demandes plus générales que voici: (1) le pouvoir de réglementation du fédéral sur les pêches ne s'étend pas à la mise en application du Plan de gestion sectorielle de la pêche à la palangre; (2) même si un tel pouvoir existe, la législation existante n'autorise pas son exercice; (3) même si ce pouvoir existe et que son exercice a été autorisé par le Parlement, le Plan est nul compte tenu de l'alinéa 6(2)b) et du paragraphe 15(1) de la Charte. Les arguments du demandeur sont présentés sous forme d'une alternative: ou bien on a porté atteinte à sa liberté de circulation et d'établissement en ne lui permettant pas de pêcher au large des côtes de Terre-Neuve, ou bien on ne l'a pas traité de manière égale et il a été victime de discrimination en raison de son lieu de résidence. Le demandeur cherchait à obtenir un bref de prohibition contre la mise en application du Plan de gestion sectorielle, un certiorari annulant les restrictions apportées à son permis de pêche et un mandamus ordonnant la tenue d'une audition avant le maintien des restrictions imposées à l'égard de son permis de pêche.

Les défendeurs ont présenté des éléments de preuve tendant à montrer que le Plan de gestion sectorielle a été mis sur pied pour le bénéfice des petits bateaux ou des petites flottilles de pêche côtière dans les zones locales. Auparavant, la flottille de pêche côtière, c'est-à-dire les bateaux de moins de 65 pieds, limitait ses activités à proximité de ses ports d'attache. Mais en 1979, les représentants du ministère des Pêches se sont inquiétés du fait qu'avec l'amélioration des bateaux et des équipements, la flottille de pêche côtière se déplacerait plus facilement et que cette mobilité se ferait au détriment des plus petits bateaux de pêche. On a affirmé que moins de 5% des bateaux de moins de 65 pieds de long traversent les limites des secteurs proposés pour exercer leurs activités. La politique contenait des dispositions pour les bateaux qui pêchent traditionnellement dans plus d'un secteur. Le demandeur prétend que la division entre les secteurs Scotia-Fundy et Terre-Neuve est en réalité une division politique établie pour protéger les pêcheurs de Terre-Neuve au détriment de leurs confrères de la Nouvelle-Écosse. Les défendeurs

the Plan was an attempt to establish provincial preserves.

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

MARTIN J.: The essence of the *ultra vires* argument is that the Sector Management Plan, being directed to the regulation of the fisheries for the benefit of fishermen resident in separate provinces and separate classes of fishermen, does not come within Parliament's authority to regulate the fisheries which, it is submitted, is limited to laws which are directed at the preservation and protection of the fish stocks and laws necessarily incidental to that purpose.

In this respect it is submitted that even if the Sector Management Plan is properly motivated by conservation considerations it is primarily and improperly motivated and directed at the social and economic conditions of the fishermen. As the valid purpose cannot be separated from the invalid purpose it is submitted that the whole scheme must be declared *ultra vires*.

The plaintiff's submissions are based upon the decisions of Mr. Justice Collier of this Court in *Fishing Vessel Owners Association of British Columbia v. Attorney General of Canada* (unreported), July 13, 1984, T-1356-84 and *Gulf Trollers Association v. Minister of Fisheries and Oceans*, [1984] 2 F.C. 398; [1984] 6 W.W.R. 220 (T.D.).

In the first case Mr. Justice Collier found that the proposed federal fishing plans on the West Coast to divert a greater portion of the allowable salmon catch to gill netters was not based on any ground of preservation or conservation but was solely socio-economic to ensure that a greater portion of the salmon fishing industry business and its source of economic livelihood went to fishermen who used gill net gear and was thus beyond the legislative powers of Parliament which were limited to legislation for protection and conservation reasons and to legislation for the management and

ont toutefois cité des témoins dont les dépositions indiquaient que les divisions ont été conçues pour assurer une meilleure gestion des stocks de poisson et on a souligné que la prétention suivant laquelle le Plan visait à établir des stocks provinciaux était contredite par le fait que le secteur du Golfe était réparti entre quatre provinces.

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

LE JUGE MARTIN: L'argument de l'abus de pouvoir est essentiellement ceci: le Plan de gestion sectorielle, portant sur la réglementation des pêches dans l'intérêt des pêcheurs qui résident dans des provinces distinctes d'une part et des catégories distinctes de pêcheurs d'autre part, ne relève pas du pouvoir du Parlement de réglementer les pêches, compétence dont on prétend qu'elle est limitée aux lois relatives à la conservation et à la protection des stocks de poisson et aux lois qui sont nécessairement reliées à ce but.

À cet égard, on affirme que même si le Plan de gestion sectorielle a pour objet la conservation du poisson, il porte avant tout, et à tort, sur la situation économique et sociale des pêcheurs. Comme le but valide ne peut être distingué du but invalide, il est prétendu que tout le Plan doit être déclaré *ultra vires*.

Le demandeur affirme que ses prétentions sont fondées sur les décisions du juge Collier de la présente Cour dans *Fishing Vessel Owners Association of British Columbia c. Procureur général du Canada* (non publiée), du 13 juillet 1984, T-1356-84 et *Gulf Trollers Association c. Ministre des Pêches et Océans*, [1984] 2 C.F. 398; [1984] 6 W.W.R. 220 (1<sup>re</sup> inst.).

Dans la première affaire, le juge Collier a jugé que les projets de plans fédéraux relatifs aux pêches de la côte pacifique, visant à détourner une grande partie des prises autorisées de saumon en faveur des bateaux de pêche aux filets maillants, n'étaient fondés sur aucun motif de protection ou de conservation, mais uniquement sur des facteurs socio-économiques afin de s'assurer qu'une grande partie de la pêche du saumon aille aux pêcheurs qui utilisent des filets maillants; ces plans constituaient donc un abus de pouvoirs de la part du Parlement, lesquels devaient se limiter à une légis-

control of the fisheries necessarily incidental to their protection.

In the second and similar case, Mr. Justice Collier found that a plan to reallocate salmon stocks between trollers and sports fishermen, being prompted, in part, by socio-economic management allocations was beyond permissible constitutional powers and must fall.

The first decision was an application for an interlocutory injunction which was granted by Mr. Justice Collier but was set aside on appeal by the Federal Court of Appeal [[1985] 1 F.C. 791] on grounds not related to the validity of the legislation.

The second decision was an application for *certiorari* which was allowed by Mr. Justice Collier. The decision was appealed but to date there has been no disposition of that appeal.\*

In the pleadings the plaintiff says that conservation and other considerations are involved in the Sector Management policy and that to the extent that socio-economic considerations are involved these considerations are not necessarily disparate. The evidence of the expert witnesses led by counsel for the defendants however is quite specific. Not only are social and economic considerations involved in the regulation of the fisheries but

There must be social and economic considerations in natural resource use. (Hanson, exhibit 48, para. 17.)

and

That in my opinion if the Department were obliged to exclude all socio-economic considerations from its management of the fishery this would seriously impede its ability to manage and control the fishery for any purpose. (MacDonald, exhibit 49, para. 24.)

I do not accept the plaintiff's contention that social and economic considerations or motivations in the formulation and enactment of fishing regulations are not permissible. For the purpose of considering the *vires* of the impugned provisions of the *Fisheries Act* and the Regulations made under

\* Editor's Note: Judgment has been rendered by the Court of Appeal (A-1076-84) on November 3, 1986.

lation relative à la protection et la conservation et à une législation pour la gestion et le contrôle des pêches nécessairement reliée à cette protection.

<sup>a</sup> Dans la deuxième affaire du même genre, le juge Collier a statué qu'un plan pour la répartition des stocks de saumon entre les pêcheurs à la traîne et les amateurs de pêche, ayant été motivé en partie par des facteurs socio-économiques, constituait un abus des pouvoirs constitutionnels et devait donc être rejeté.

<sup>b</sup> La première décision portait sur une demande d'injonction interlocutoire qui a été accordée par le juge Collier, mais qui a été annulée par la Cour d'appel fédérale [[1985] 1 C.F. 791] pour des motifs qui ne se rapportaient pas à la validité de la législation.

<sup>c</sup> La deuxième décision portait sur une demande de *certiorari* qui a été accueillie par le juge Collier et qui a fait ensuite l'objet d'un appel, lequel n'a pas encore été tranché\*.

<sup>d</sup> Dans son plaidoyer, le demandeur déclare que les motifs de conservation et autres considérations se retrouvent dans la politique de gestion sectorielle et que dans la mesure où des considérations d'ordre socio-économique entrent en jeu, elles ne sont pas forcément distinctes. Cependant, la déposition des témoins experts recueillie par l'avocat des défendeurs est tout à fait précise. Non seulement des considérations d'ordre social et économique entrent dans la réglementation des pêches mais

<sup>e</sup> [TRADUCTION] Il faut tenir compte de considérations d'ordre social et économique dans l'utilisation des ressources naturelles. (Hanson, pièce 48, par. 17.)

et

<sup>f</sup> [TRADUCTION] À mon avis, si le Ministère était forcé d'exclure toutes les considérations d'ordre socio-économique de la gestion des pêches, cela générerait gravement son pouvoir de gérer et de contrôler les pêches. (MacDonald, pièce 49, par. 24.)

<sup>g</sup> Je n'accepte pas la prétention du demandeur selon laquelle sont inacceptables les considérations ou les motifs d'ordre social et économique qui entrent dans la formulation et l'adoption de règlements sur les pêches. Les motifs ne sont pas pertinents quand il s'agit d'établir la constitutionnalité

\* Note de l'arrêstiste: Le jugement a été rendu par la Cour d'appel (A-1076-84) le 3 novembre 1986.

the Act, motivation, in this case, is irrelevant. Once it is determined that Parliament has the legislative authority to regulate any particular field it is not for the courts, when considering the *vires* of the legislation under subsection 91(12) [of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)], to question Parliament's motivation or the wisdom of the legislation.

Here there is not even the slightest suggestion that the restrictive conditions complained of are a matter for regulation by a legislature under the subject of property and civil rights within the province or under any other section 92 heading. No argument was advanced, nor could there be, that the restrictive conditions did not relate to the fisheries. The only argument made was that, being prompted or motivated by social and economic reasons, the restrictions are void.

This is not a case where the defendants have to meet any challenge to the *vires* of the restrictive conditions on the basis that they are necessarily incidental to the preservation or conservation of the fish stocks because such conditions are properly within the legislative authority of a province. It is not even argued that the legislatures have the authority to impose such restrictions.

Parliament's authority to regulate the fisheries was established early. In *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec, and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.), Lord Herschell, who distinguished between the regulatory authority over the fisheries and proprietary rights to the fisheries, concluded at page 714 that:

Regulations controlling the manner of fishing are undoubtedly within the competence of the Dominion Parliament.

and at page 716:

... in their Lordships' opinion all restrictions or limitations by which public rights of fishing are sought to be limited or controlled can be the subject of Dominion legislation only . . .

In *Attorney-General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.), at

des dispositions contestées de la *Loi sur les pêcheries* et du Règlement d'application. Une fois établi que le Parlement a le pouvoir législatif de réglementer un domaine particulier, il n'incombe pas aux tribunaux, lorsqu'ils examinent les pouvoirs du Parlement selon le paragraphe 91(12) [de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)], de mettre en cause les motifs du Parlement ou la sagesse de la législation.

En l'espèce, on ne retrouve nulle part la prétention que les conditions restrictives contestées relèvent de la compétence d'une assemblée législative en matière de droits de propriété et de droits civils de la province ou en vertu de l'article 92. Aucun argument n'a été présenté, ni ne pourrait l'être, portant que les conditions restrictives ne se rapportaient pas aux pêches. Le seul argument présenté portait que les restrictions étaient invalides parce que des motifs sociaux et économiques sont à leur origine.

En l'espèce, les défendeurs n'ont pas à prouver la validité des conditions restrictives au motif qu'elles sont forcément reliées à la préservation ou à la conservation des stocks de poisson parce que ces conditions relèvent à juste titre de la compétence législative d'une province. Il n'est même pas prétendu que les législatures sont compétentes pour imposer de telles restrictions.

Le pouvoir du Parlement de réglementer les pêches a déjà été confirmé. Dans l'affaire *Attorney-General for the Dominion of Canada v. Attorneys-General for the Provinces of Ontario, Quebec, and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.), lord Herschell, qui fait la distinction en matière de pêches entre le pouvoir réglementaire et les droits de propriété, a conclu à la page 714 comme suit:

[TRADUCTION] Le règlement portant sur la manière dont la pêche doit être faite relève incontestablement de la compétence du Parlement du Dominion.

et à la page 716:

[TRADUCTION] ... de l'avis de Leurs Honneurs, toutes les restrictions ou limites par lesquelles on vise à limiter ou à contrôler les droits publics de pêche ne peuvent relever que de la compétence du Dominion ...

Dans l'affaire *Attorney-General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413



page 420, Viscount Haldane referred to the earlier decision and made the following comment:

But to the Dominion had been given by s. 91 of the British North America Act, 1867, exclusive legislative jurisdiction over sea coast and inland fisheries. This power to legislate was so sweeping in its terms that it could extend to what practically might be a modification of the character of the proprietary title of a Province, and it was not possible to lay down in abstract terms a priori a limit to this power of legislation. All that Lord Herschell could say in delivering their Lordships' opinion was that if the Dominion were to purport to confer on others proprietary rights which it did not itself possess, that would be beyond its power. In other words, the capacity conferred by s. 91 extended to regulation only, however far regulation might proceed.

In later cases legislation purported to be enacted under subsection 91(12) has been declared *ultra vires* on the grounds that it was properly the subject of provincial legislative authority (*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.); *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board*, [1976] 1 F.C. 375 (C.A.); *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213) but, as already indicated, that has not been suggested in this case.

The restrictive conditions complained of in this matter relate to the limitations imposed upon the plaintiff to fish in certain areas in Eastern Canada.

When, in *The Queen v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52, at page 120, Ritchie C.J. said that the legislation contemplated by subsection 91(12) was legislation tending to the regulation, protection and preservation of the fisheries, he was not laying down an exhaustive description of the federal regulatory authority but was citing those areas of federal authority in contradistinction to the authority of the legislatures to enact proprietary laws relating to the fisheries. It was in this respect that subsequent arguments were made on the right of Parliament to enact legislation, necessarily incidental to its right to regulate the fisheries, which legislation was sometimes found to be *ultra vires* as being in the provincial field.

The federal authority to regulate the fisheries undoubtedly includes the right to determine the times during which fish may be caught and the means employed to catch them. It also includes, in

(P.C.), à la page 420, le vicomte Haldane a cité la décision susmentionnée et fait les commentaires suivants:

[TRADUCTION] L'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a donné au Dominion compétence législative exclusive en matière de pêches côtière et intérieures. Ce pouvoir de légiférer était si vaste qu'il pouvait s'étendre à ce qui serait pratiquement la modification de la nature du titre de propriété d'une province, et il n'était pas possible de limiter a priori en termes abstraits ce pouvoir législatif. Tout ce que lord Herschell pouvait dire en rendant son jugement au nom de Leurs Honneurs était que si le Dominion devait conférer à d'autres les droits de propriété que lui-même ne possédait pas, cela dépasserait son propre pouvoir. En d'autres termes, la capacité conférée par l'art. 91 s'étendait à la réglementation seulement, quelle que soit la portée de cette dernière.

Selon la jurisprudence qui a suivi, les lois devant être adoptées en vertu du paragraphe 91(12) ont été déclarées inconstitutionnelles au motif qu'elles relevaient à proprement parler de la compétence législative provinciale (*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.); *B.C. Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations de travail*, [1976] 1 C.F. 375 (C.A.); *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213) mais, comme on l'a déjà indiqué, cela n'a pas été soulevé en l'espèce.

Les conditions restrictives contestées en l'espèce se rapportent aux limites imposées au demandeur de pêcher dans certaines zones de la côte atlantique.

Lorsque, dans l'affaire *The Queen v. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52, à la page 120, le juge en chef Ritchie a déclaré que la législation mentionnée au paragraphe 91(12) était la législation qui portait sur la réglementation, la protection et la conservation des pêches, il ne décrivait pas de façon détaillée le pouvoir réglementaire fédéral, mais il citait les domaines du pouvoir fédéral par opposition au pouvoir des assemblées législatives d'adopter des lois relatives aux droits de propriété en matière de pêches. C'est à cet égard que des arguments ont été présentés par la suite sur le droit du Parlement d'adopter des lois, forcément reliées à son droit de réglementer les pêches et qui ont parfois été jugées inconstitutionnelles parce qu'elles relevaient de la compétence provinciale.

Le pouvoir fédéral de réglementer les pêches comprend sans aucun doute le droit de fixer les périodes pendant lesquelles on peut pêcher et les moyens utilisés pour attraper le poisson. Il com-

my opinion, the right to determine the areas in which fishermen may or may not prosecute the fishery. The plaintiff's submission that the limitations imposed upon his licence are *ultra vires* as being beyond the legislative competence of Parliament under subsection 91(12) is not well founded.

I have considered the *vires* of the restrictive conditions by the traditional method of determining whether they fall within federal legislative competence and without reference to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]. There remains for me to consider whether under subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)], and sections 15(1) and 6(2)(b) of the Charter, the conditions complained of are of no force and effect against the plaintiff and others affected by them.

In this respect I am indebted to counsel for the defendants who, I suspect out of a sense of fairness to counsel for the plaintiff, elected not to file a written brief when none was filed on behalf of the plaintiff but who had, prior to the trial, submitted a pre-trial memorandum of fact and law. Their analysis of the transition from the earlier Bill of Rights cases into the more recent decisions on the Charter has been, as far as I am able to determine, thorough and helpful.

Dealing first with the plaintiff's attack upon the Sector Management Plan by reasons of subsection 15(1) of the Charter, I take as my starting point the November 18, 1985 decision of Mr. Justice Strayer of this Court in *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274, in which, at pages 318 to 320 he says:

It appears to me that by its express references to certain forms of discrimination, namely "race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability", subsection 15(1) is clearly intended to proscribe any distinctions based on those grounds. Any such distinctions, if they are to be defended, must be justified under section 1. It may be that distinctions based on certain grounds such as age may be more readily justified under section 1 but the onus must be on the defender of such a distinction even then.

prend également, à mon avis, le droit d'établir les zones où les pêcheurs peuvent ou ne peuvent pas pêcher. La prétention du demandeur, selon laquelle les limites imposées à son permis sont inconstitutionnelles parce qu'elles outrepassent la compétence législative du Parlement en vertu du paragraphe 91(12), n'est pas bien fondée.

J'ai examiné la validité des conditions restrictives selon la méthode traditionnelle, à savoir si elles relèvent de la compétence législative fédérale et sans les rattacher au contexte de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. Il me reste à établir si, en vertu du paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] et du paragraphe 15(1) et de l'alinéa 6(2)(b) de la Charte, les conditions contestées ne sont pas opposables au demandeur et aux autres personnes visées.

À cet égard, je remercie l'avocat des défendeurs qui, par esprit d'équité envers l'avocat du demandeur, a décidé de ne pas soumettre d'exposé écrit alors qu'aucun exposé n'a été présenté par le demandeur qui, avant l'instruction, avait soumis un mémoire des faits et du droit. Leur analyse de l'évolution de la jurisprudence depuis la Déclaration des droits jusqu'à la Charte a été, à mon avis, approfondie et utile.

Tout d'abord, en ce qui concerne la contestation par le demandeur du Plan de gestion sectorielle en raison du paragraphe 15(1) de la Charte, je prends comme point de départ la décision du juge Strayer de la présente Cour en date du 18 novembre 1985 dans l'affaire *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 où, aux pages 318 à 320, il affirme ce qui suit:

Il me semble que, par ses renvois exprès à certaines formes de discrimination, c'est-à-dire «la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques», le paragraphe 15(1) est clairement conçu afin d'interdire toutes distinctions fondées sur ces motifs. Dans le cas où de telles distinctions doivent être défendues, elles doivent être justifiées en vertu de l'article 1. Il se peut que des distinctions fondées sur certains motifs, tel l'âge, soient plus faciles à justifier en vertu de l'article 1, mais même là, le fardeau de la preuve doit incomber à ceux qui préconisent une telle distinction.

With respect to other kinds of distinctions which may be made by legislation, it appears to me that no such presumption arises of discrimination and that it is necessary to analyze such distinctions more closely to determine whether they can be regarded as in conflict with subsection 15(1). I do not think it could have been the intention that every distinction drawn by legislation between citizens or classes of citizens should automatically be regarded as "discrimination" within subsection 15(1) and thus immediately cause a shift in onus to a defender of the legislation to justify it under section 1. It is the business of legislatures to make distinctions for a myriad of reasons and it is inconceivable that every one of these should place on the government, or on any one else relying on such legislation, the onus of showing that it is "justified in a free and democratic society". This would shift to the courts a decisional right and burden which would be unacceptable both to them and the legislatures.

One must therefore seek criteria to aid in determining whether a legislative distinction creates an inequality which is discriminatory, taking "discrimination" to mean the kind of distinction prohibited by subsection 15(1). It would not, I think, be appropriate to rely solely on tests commonly used with respect to the interpretation of paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*, having regard to the more narrow scope of that provision and the statutory nature of the instrument in which it was found. I would, however, with respect adopt the language of McIntyre J. with whom Dickson J. concurred in *MacKay v. The Queen supra*, at page 406 (also quoted *supra* [at pages 311-312]):

The question which must be resolved in each case is whether such inequality as may be created by legislation affecting a special class—here the military—is arbitrary, capricious or unnecessary, or whether it is rationally based and acceptable as a necessary variation from the general principle of universal application of law to meet special conditions and to attain a necessary and desirable social objective.

I would respectfully observe that in my view there is no magic in the concept of a "class": it has no definition, provides no standard, but is merely a subjective concept. It can therefore not, by itself, be a basis for determining, when a "class" is somehow created or divided legislatively, that discrimination exists. It appears to me that this was not the sense in which McIntyre J. made reference to a "special class" and all I understand him to be saying is that if a certain number of people in society are treated differently there should be a rational basis for distinguishing between them and the rest of society.

It will be seen that this test is twofold: the ends must be among those broadly legitimate for a government, and the means must be rationally related to the achievement of those ends.

En ce qui a trait aux autres types de distinctions qui peuvent être créées par la législation, il ne me semble pas qu'il existe une telle présomption de discrimination et qu'il soit nécessaire d'analyser ces distinctions de manière plus approfondie afin de déterminer si elles peuvent être considérées comme étant incompatibles avec le paragraphe 15(1). Je ne crois pas qu'on ait pu vouloir que toute distinction que crée une mesure législative entre des citoyens ou des catégories de citoyens doive automatiquement être considérée comme de la «discrimination» au sens du paragraphe 15(1) et donc, qu'il y ait immédiatement renversement du fardeau de la preuve sur les épaules de celui qui préconise la mesure législative afin qu'il la justifie en vertu de l'article 1. C'est le rôle des assemblées législatives d'établir des distinctions et ce, pour quantité de raisons, et il est inconcevable que chacune d'entre elles puisse faire reporter sur le gouvernement ou sur quiconque s'appuyant sur une mesure législative de ce genre, le fardeau d'en démontrer «la justification... dans le cadre d'une société libre et démocratique». Cela aurait pour effet de confier aux tribunaux un pouvoir décisionnel ainsi qu'un fardeau qui seraient inacceptables tant pour eux que pour les assemblées législatives.

Il faut donc chercher des critères qui permettent de déterminer si une distinction d'origine législative crée une inégalité qui est discriminatoire, en considérant que le terme «discrimination» désigne le genre de distinction prohibée par le paragraphe 15(1). D'après moi, il ne serait pas approprié de se fonder uniquement sur les critères qui sont habituellement utilisés pour interpréter l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*, compte tenu de la portée plus restreinte de cette disposition et de la nature législative du texte dans lequel il se trouvait. Toutefois, avec égards, je ferais miens les propos du juge McIntyre, auxquels a souscrit le juge Dickson dans l'arrêt *MacKay c. La Reine*, précité, à la page 406 (également précité [aux pages 311 et 312]):

La question à résoudre dans chaque cas est celle de savoir si l'inégalité qui peut être créée par la loi vis-à-vis d'une catégorie particulière—ici les militaires—est arbitraire, fantaisiste ou superflue, ou si elle a un fondement rationnel et acceptable en tant que dérogation nécessaire au principe général de l'application universelle de la loi pour faire face à des conditions particulières et atteindre un objectif social nécessaire et souhaitable.

Je ferais respectueusement remarquer que, selon moi, le concept de «catégorie» n'a rien de magique: il n'est pas défini, il ne prévoit aucune norme et n'est qu'un simple concept subjectif. Par conséquent, il ne permet pas, par lui-même, de conclure, lorsqu'une «catégorie» est créée ou divisée de quelque manière que ce soit par une mesure législative, qu'il y a discrimination. Il m'apparaît que ce n'était pas dans ce sens que le juge McIntyre a fait mention d'une «catégorie particulière» et, selon moi, il ne fait que dire que si un certain nombre de personnes dans la société sont traitées différemment, il devrait y avoir un fondement rationnel pour établir une distinction entre ces personnes et le reste de la société.

On remarquera que ce critère comporte deux volets: d'une part, la fin recherchée doit faire partie de celles qu'il est, d'une façon générale, légitime pour un gouvernement de rechercher et, d'autre part, les moyens utilisés doivent se rapporter, d'une manière rationnelle, à la réalisation de cette fin.

It is claimed by the plaintiff that the Sector Management Plan discriminates against him and other operators of under 65-foot longliners in that they are forbidden to prosecute the ground-fish fishery except in their home port sector or area.

Whatever the merits of that allegation, the discrimination, if it exists at all, is not based upon any of the specifically proscribed grounds of "race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability" and thus the restrictions are not required to be justified by the defendants under section 1 of the Charter.

The Sector Management Plan is not a policy imposed upon a few individual fishermen in isolation. It is but a single portion of the overall federal policy for the Atlantic Coast Commercial Fisheries Licensing System which is directed to the management and control of that section of Canada's fisheries in such a manner so as to provide, not only for the conservation, preservation and rehabilitation of the fish stocks, but for the effective, profitable and continued prosecution of the fishery by the owners and operators of the various types of vessels engaged in it.

The fisheries, as I appreciate the term, is more than fish or the preservation and conservation of fish. It includes those who prosecute it, and the means, times and places of its prosecution. It is not only desirable but, in my view, essential that the federal authorities consider in their regulatory schemes or licensing systems for the fisheries, the fishermen and the social and economic impact on their livelihood of an orderly system for allocating the available fish stocks to the several groups, categories or classes of operators.

The relatively unrestricted prosecution of the fisheries in the 1960's led or significantly contributed to its near collapse in the 1970's. The stringent correctional measures combined with Canada's 200-mile fishing zone led to its rehabilitation in the 1980's. The improving capability, efficiency and mobility of the inshore under 65-foot fishing vessels enabled the more modern ones to fish in areas far from their home ports and

Le demandeur prétend que le Plan de gestion sectorielle équivaut à une discrimination contre lui et contre les autres exploitants des bateaux de pêche à la palangre mesurant moins de 65 pieds, en ce sens qu'il leur interdit de pêcher le poisson de fond, sauf dans le secteur ou dans la zone de leur port d'attache.

Quel que soit le fond de cette allégation, la discrimination, si elle existe réellement, n'est pas fondée, comme l'énonce spécifiquement la Charte, sur «la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques» et donc les défendeurs n'ont pas besoin de justifier les restrictions aux termes de l'article 1 de la Charte.

Le Plan de gestion sectorielle n'est pas une politique imposée à quelques pêcheurs isolés. Il ne s'agit que d'une partie de la politique globale fédérale intitulée Système de délivrance des permis de pêche commerciale sur la côte atlantique qui porte sur la gestion et le contrôle des pêches canadiennes dans cette région de façon à assurer non seulement la conservation et le repeuplement des stocks de poissons, mais aussi une pêche efficace et rentable aux propriétaires et exploitants des divers types de bateaux qui servent à cette pêche.

La pêche, de la façon dont j'entends ce mot, ne comprend pas seulement le poisson ou la conservation de ce dernier. Elle comprend ceux qui la pratiquent ainsi que les moyens, les périodes et les zones de pêche. Il est non seulement souhaitable mais, à mon avis, essentiel que les autorités fédérales tiennent compte, dans leur réglementation ou dans leur système de délivrance des permis, des pêcheurs ainsi que des effets sociaux et économiques sur leurs moyens de subsistance du système de répartition des stocks de poissons disponibles aux divers groupes ou catégories d'exploitants.

La pêche du poisson dans les années 1960, alors qu'elle était relativement illimitée, a contribué elle-même sensiblement à son quasi-effondrement dans les années 1970. Les mesures sévères de redressement, en plus de l'établissement d'une zone canadienne de pêche de 200 milles, lui ont donné un nouvel essor dans les années 1980. L'amélioration de la capacité, de l'efficacité et de la mobilité des bateaux de pêche côtière ayant

in competition with other classes of vessels and other local fleets of the same vessels with which they had not previously competed.

If allowed to continue, this trend could not only have serious detrimental economic effects on the operators of the other vessels and fleets but would likely cause an imbalance in the carefully and conservationally allocated fish stock quotas.

As Mr. Bellefontaine said, the Sector Management Plan was designed to balance the level of effort against the resources available. Too many vessels chasing too few fish had already proved to be disastrous. Accordingly the federal authorities imposed quotas, fleet, enterprise or vessel, on the offshore and midshore fleets as well as strict reporting and surveillance procedures. Being few in number the vessels of these fleets could be relatively easily monitored.

However the inshore fleet of vessels under 65 feet and numbering some 15,000 could not be effectively monitored or controlled by the same methods. In view of the fact that so few of them ever fished outside their home port sectors it was determined that a practical method of at least partially monitoring them and of limiting the trend towards a far ranging inshore fleet that was developing, would be to restrict them to their home sectors. At the same time provision was made for those few vessels of the inshore fleet which had fished across the proposed sectors to continue to enjoy the privilege of doing so.

I cannot find that those restrictions imposed on the inshore fleet were not rationally connected to a valid federal purpose. Nor can I find that the restrictions imposed on the fleet were arbitrary or capricious. The means employed were as a result of the advice received by the Department from the experts in the field and only after there was extensive consultation with all groups likely to be affected by the implementation of the policy.

moins de 65 pieds a permis aux bateaux plus modernes de pêcher dans des zones éloignées de leurs ports d'attache et de faire concurrence à d'autres catégories de bateaux et à d'autres flottilles de pêche locales avec lesquelles ils n'étaient pas en concurrence auparavant.

Si la tendance se poursuit, elle aurait non seulement des effets économiques défavorables sur les exploitants des autres bateaux et flottilles, mais elle causerait probablement un déséquilibre dans les quotas de stocks de poissons qui ont été répartis de façon très prudente.

Comme l'a dit M. Bellefontaine, le Plan de gestion sectorielle a été conçu pour équilibrer le niveau des efforts par rapport aux ressources disponibles. La situation où des bateaux trop nombreux se partagent un poisson peu abondant s'est déjà avérée désastreuse. En conséquence, les autorités fédérales ont imposé des quotas (flottilles, entreprises ou bateaux) aux flottilles de pêche hauturière et semi-hauturière et introduit des mesures strictes de surveillance. Étant donné que les bateaux de ces flottilles sont peu nombreux, il serait relativement facile de les surveiller.

Cependant, la flottille des 15 000 bateaux de pêche côtière de moins de 65 pieds de longueur, ne pourrait être surveillée efficacement avec les mêmes méthodes. Étant donné que si peu d'entre eux ont pêché hors des secteurs de leur port d'attache, il a été décidé de les limiter à leurs secteurs d'attache, dans le cadre pratique d'une surveillance au moins partielle et d'une limite de la tendance en faveur d'une flottille de pêche côtière à rayon d'action plus étendu. Parallèlement, on prévoyait de laisser les quelques rares bateaux de pêche côtière, qui avaient pêché dans plus d'un secteur proposé, de continuer à le faire.

Je ne puis conclure que ces restrictions imposées à la flottille de pêche côtière ne se rattachaient pas logiquement à un but valable du gouvernement fédéral. Je ne puis conclure non plus que les restrictions imposées à la flottille étaient arbitraires ou fantaisistes. Le Ministère n'a employé les moyens susmentionnés qu'après avoir reçu l'avis des experts en la matière et seulement après avoir consulté de façon approfondie tous les groupes pouvant être visés par l'application de la politique.

If the plaintiff was and is being treated differently from other fishermen, and in this respect he is not being treated any differently than any other "inshore fishermen" the defendants have shown convincingly that there is a rational basis for the difference. Accordingly the plaintiff's attack on the Sector Management Plan on the basis of subsection 15(1) of the Charter must fail.

The plaintiff also challenges the Plan as offending against paragraph 6(2)(b) of the Charter on the grounds that the restrictive conditions imposed prevent him from pursuing his livelihood, presumably, in the province of Newfoundland.

The defendants submit that the right protected is the right to move to another province to earn a livelihood and that the Sector Management Plan does not prevent this. They also argue that the area from which the plaintiff has been excluded is not "in any province" but is an area of the Atlantic Ocean for which, with respect to the fisheries at least, is exclusively under federal regulation so that there is no danger of the interprovincial trade barriers which section 6 was meant to prevent and no possibility of anyone taking up residence in the area in question. They conclude that paragraph 6(2)(b) has no relevance to the circumstances of the present case.

While it is appealing in its simplicity, I do not accept that argument completely. I agree that paragraph 6(2)(a) has the application referred to above but that paragraph 6(2)(b) protects a different right. Paragraph 6(2)(b) protects the right of citizens and permanent residents to pursue their livelihoods in any province even though they may not be residents. It is this paragraph upon which the plaintiff relies to support his claim that the Sector Management Plan is void because it prevents him, not from taking up residence and working in the province of Newfoundland, but from leaving his resident province of Nova Scotia to work in the province of Newfoundland.

Leaving aside, for the moment, the argument that the proscribed area is not in any province, can it be said that the restrictive conditions are directed at non-residents of any province or that they discriminate against the plaintiff on the basis of

Si le demandeur a été ou est traité différemment des autres pêcheurs, et à cet égard il n'y a pas de différence avec les autres «pêcheurs côtiers», les défendeurs ont prouvé de façon convaincante que cette différence était justifiée rationnellement. Par conséquent, la contestation que fait le demandeur du Plan de gestion sectorielle en invoquant le paragraphe 15(1) de la Charte n'est pas fondée.

Le demandeur conteste également le Plan au motif qu'il enfreint l'alinéa 6(2)b) de la Charte, à savoir que les conditions restrictives imposées l'empêchent de gagner sa vie, présumément dans la province de Terre-Neuve.

Les défendeurs prétendent que le droit qui est garanti est celui de se déplacer dans une autre province pour gagner sa vie et que le Plan de gestion sectorielle n'empêche pas cela. Ils prétendent également que la zone de laquelle a été exclu le demandeur ne se trouve pas «dans n'importe quelle province», mais qu'il s'agit d'une zone de l'océan Atlantique qui, en matière de pêches du moins, est exclusivement sous réglementation fédérale de façon telle qu'il n'y a pas de risque de barrières commerciales interprovinciales (que l'article 6 devait empêcher) ou qu'une personne choisisse de résider dans la zone en question. Ils concluent que l'alinéa 6(2)b) n'est aucunement pertinent en l'espèce.

Malgré sa grande simplicité, cet argument est difficile à accepter entièrement. Je conviens que l'alinéa 6(2)a) s'applique comme il a été mentionné plus haut mais l'alinéa 6(2)b) protège un droit différent: celui des citoyens et des résidents permanents de gagner leur vie dans la province de leur choix, même s'ils n'en sont pas résidents. C'est l'alinéa 6(2)b) que le demandeur invoque à l'appui de sa prétention selon laquelle le Plan de gestion sectorielle est invalide parce qu'il l'empêche, non pas de devenir résident et de travailler dans la province de Terre-Neuve, mais de quitter sa province de résidence, la Nouvelle-Écosse, pour travailler dans la province de Terre-Neuve.

En laissant, pour le moment, l'argument selon lequel la zone proscribed ne se trouve pas dans n'importe quelle province, peut-on affirmer que les conditions restrictives s'adressent aux non-résidents de n'importe quelle province ou qu'elles sont

his province of present residence? I do not think so.

The geographical restrictions imposed upon the inshore fishing fleet are of general application to all fishermen of the fleet. The restrictions are imposed, not on the basis of the fishermen's province of present or previous residence but on the basis of the areas where, historically, the fishermen of that fleet had previously pursued the fishery. The plaintiff is not prevented from prosecuting the ground-fish fishery in Sector I because he is a resident of the province of Nova Scotia but because he is the owner of an under 65-foot long-liner who had never fished in Sector I previously. This restriction applies, not just to the class of fishermen who have solely fished Sector III and who are residents of Nova Scotia but to any other fishermen who have fished exclusively in a single sector.

In other words the restriction is not applied to the plaintiff because he is a resident of Nova Scotia or he is not a resident of Newfoundland but because there is a limited inter-sector fishery, limited to those who have previously fished across sector lines.

Accordingly, I find that if the plaintiff is being excluded from pursuing his livelihood in any area the exclusion is brought about by a plan of general application that does not discriminate against him by reason of his province of residence.

discriminatoires à l'égard du demandeur en raison de la province où il réside actuellement? Je ne crois pas.

<sup>a</sup> Les restrictions géographiques imposées à la flottille de pêche côtière s'appliquent de façon générale à tous les pêcheurs de cette flotte. Les restrictions sont imposées, non pas en fonction de la province actuelle ou antérieure de résidence, mais en fonction des zones où, anciennement, les pêcheurs de cette flotte avaient pêché. On n'empêche pas le demandeur de pêcher le poisson de fond dans le secteur 1 parce qu'il est résident de la province de la Nouvelle-Écosse, mais parce qu'il est propriétaire d'un palangrier de moins de 65 pieds qui n'est jamais allé dans le secteur 1. Cette restriction s'applique, non seulement à la catégorie de pêcheurs qui ont uniquement pêché dans le secteur 3 et qui sont résidents de la Nouvelle-Écosse mais à n'importe quel pêcheur qui a pêché exclusivement dans un seul secteur.

<sup>b</sup> En d'autres termes, la restriction ne s'applique pas au demandeur parce qu'il est résident de la Nouvelle-Écosse ou parce qu'il n'est pas résident de Terre-Neuve, mais parce qu'il existe une zone de pêche entre secteurs limitée à ceux qui ont pêché antérieurement dans plus d'un secteur.

<sup>c</sup> Par conséquent, je conclus que si l'on empêche le demandeur de gagner sa vie dans la zone de son choix, cette exclusion s'inscrit dans un plan d'application générale qui ne crée aucune discrimination contre lui en raison de sa province de résidence.