

T-1925-11
2013 FC 169

T-1925-11
2013 CF 169

UHA Research Society, James Edward Austin, Hideaway II Ventures Ltd. and Andrew Milne on their own behalf and on behalf of all eligible category G licence-holders (*Applicants*)

UHA Research Society, James Edward Austin, Hideaway II Ventures Ltd. et Andrew Milne en leur propre nom et au nom de tous les titulaires de permis de catégorie G admissibles (*demandeurs*)

v.

c.

The Attorney General of Canada, Minister of Fisheries and Oceans and Don Carto (*Respondents*)

Le procureur général du Canada, le ministre des Pêches et des Océans et Don Carto (*intimés*)

INDEXED AS: UHA RESEARCH SOCIETY v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : UHA RESEARCH SOCIETY c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Snider J.—Vancouver, January 15 and 16; Ottawa, February 20, 2013.

Cour fédérale, juge Snider—Vancouver, 15 et 16 janvier; Ottawa, 20 février 2013.

Fisheries — Judicial review of decision by Minister of Fisheries and Oceans to issue licence amendment granting respondent Don Carto right to harvest geoduck on aquaculture site, including geoduck on site prior to grant of licence amendment — Carto, business partner, commencing aquaculture venture — During remediation of site, finding geoduck seeds — Provincial representatives giving Carto permission to cultivate geoduck — Meanwhile, formal responsibility for aquaculture licences transferring to federal government — Federal licence amendment to include geoduck subsequently issued following Referral Summary Report and Recommendation by Department of Fisheries and Oceans official — Principal issue whether Pacific Aquaculture Regulations (PARs) authorizing Minister to issue licence amendment at issue — Licence falling within scope of Fisheries Act, PARs, thus validly authorized — Also validly issued since harvest of pre-existing geoduck incidental to operation of aquaculture facility pursuant to PARs, s. 3 — While meaningful connection to aquaculture activities necessary, PARs not requiring presence of licensed, cultured crop or that catch be accidental — Finally, findings of fact, mixed fact and law (as reflected in Summary Report) reasonable — Application dismissed.

Pêches — Contrôle judiciaire d'une décision rendue par le ministre des Pêches et des Océans de délivrer un permis modifié accordant à l'intimé, Don Carto, le droit de récolter la panope sur son site aquacole, y compris le droit de cultiver la panope qui se trouvait déjà sur le site aquacole avant que le permis modifié ne lui soit délivré — M. Carto et son associée ont entrepris un projet d'aquaculture — Au cours de l'assainissement du site, l'intimé a trouvé des naissains de panope — Les représentants de la province ont autorisé M. Carto à élever les panopes — Entre-temps, la responsabilité officielle des permis d'aquaculture a été transférée au gouvernement fédéral — Un permis fédéral modifié en vue d'inclure la panope a été délivré par la suite après un rapport sur le résumé des soumissions et une recommandation par un fonctionnaire du ministère des Pêches et des Océans — Il s'agissait de savoir principalement si le Règlement du Pacifique sur l'aquaculture (le Règlement sur l'aquaculture) autorisait le ministre à délivrer le permis modifié en cause — Le permis délivré tombait sous le coup de la Loi sur les pêches et du Règlement sur l'aquaculture et avait donc été valablement délivré — Le permis a été également valablement délivré, étant donné que la récolte des panopes déjà existantes constitue une prise accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture conformément à l'art. 3 du Règlement sur l'aquaculture — Bien qu'il doive nécessairement exister un lien significatif avec des activités d'aquaculture, le Règlement sur l'aquaculture n'exige pas l'existence d'une culture faisant l'objet d'un permis ou que la prise soit accidentelle — Enfin, les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit du ministre (reproduites dans le rapport sommaire) étaient raisonnables — Demande rejetée.

This was an application for judicial review of a decision by the Minister of Fisheries and Oceans to issue a licence amendment granting the respondent Don Carto certain rights to harvest geoduck on his aquaculture site located in British Columbia, including geoduck on the site prior to the grant of the licence amendment.

By way of background, Mr. Carto and his business partner, Ms. Karen King, commenced an aquaculture venture in 2005 and had provincial authorization to cultivate a variety of marine species. During the remediation of the aquaculture site, Mr. Carto found geoduck seeds lodged in metal baskets and trays left over from a previous operation. He and Ms. King obtained an amendment to their provincial aquaculture licence to include geoduck. However, the licence expired in December 2010 as a result of the transfer of formal responsibility for aquaculture licences to the federal government. Mr. Carto and Ms. King received a federal aquaculture licence for all species except for geoduck in December 2010. The amendment at issue herein to include geoduck was issued in August 2011.

The decision in question was based upon a Referral Summary Report and Recommendation dated August 11, 2011 drafted by Ms. Kerry Marcus of the Department of Fisheries and Oceans. In that report, Ms. Marcus recommended, *inter alia*, that the commercial fishery should not be granted a pre-seed harvest.

The principal issue was whether the *Pacific Aquaculture Regulations*, SOR/2010-270 (PARs) authorized the Minister to issue a licence amendment to permit Mr. Carto to harvest geoduck existing on the aquaculture site at the time the amendment was issued.

Held, the application should be dismissed.

There was no public right of fishery in the present case. While that right may still exist, it is restricted by the *Fisheries Act*, which regulates who may enter the fishery and the allocation of the fishery resources, imposing significant limits on who may exercise the public right to fish and under what circumstances they may do so. The licence issued to Mr. Carto fell within the scope of the *Fisheries Act* and the PARs and was validly authorized.

The licence was validly issued since the harvest of the pre-existing geoduck was incidental to the operation of an aquaculture facility. Section 3 of the PARs permits an

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision rendue par le ministre des Pêches et des Océans de délivrer un permis modifié accordant à l'intimé, Don Carto, le droit de récolter la panope sur son site aquacole situé en Colombie-Britannique, y compris le droit de cultiver la panope qui se trouvait déjà sur le site aquacole avant que le permis modifié ne lui soit délivré.

En guise de contexte, M. Carto et son associée, M^{me} Karen King, ont entrepris un projet d'aquaculture en 2005 et ont obtenu une autorisation de la province pour élever plusieurs espèces marines. Au cours de l'assainissement du site aquacole, M. Carto a trouvé des naissains de panope logés dans les paniers et les plateaux de métal laissés par une ancienne exploitation. M. Carto et M^{me} King ont obtenu une modification de leur permis d'aquaculture provincial afin d'inclure la panope. Cependant, le permis a expiré en décembre 2010 en raison du transfert de la responsabilité officielle des permis d'aquaculture au gouvernement fédéral. En décembre 2010, M. Carto et M^{me} King ont reçu un permis d'aquaculture fédéral pour toutes les espèces à l'exception de la panope. Le permis modifié en cause en l'espèce afin d'inclure la panope a été délivré en août 2011.

Cette décision était fondée sur un rapport sur le résumé des soumissions et sur une recommandation, en date du 11 août 2011, rédigés par M^{me} Kerry Marcus du ministère des Pêches et des Océans. Dans ce rapport, M^{me} Marcus recommandait, entre autres, que les pêcheurs commerciaux ne soient pas autorisés à récolter les présemis.

La principale question à trancher en l'espèce est celle de savoir si le *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture*, DORS/2010-270 (le Règlement sur l'aquaculture) autorisait le ministre à délivrer un permis modifié à M. Carto l'autorisant à récolter les panopes qui se trouvaient déjà sur le site aquacole au moment où les modifications ont été apportées au permis.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Il n'y avait aucun droit du public de pêcher en l'espèce. Bien que le droit de pêcher du public puisse toujours exister, il est néanmoins circonscrit par la *Loi sur les pêches*. Cette loi détermine qui peut pratiquer la pêche et répartit les ressources halieutiques, en imposant des limites importantes quant aux personnes qui peuvent exercer le droit du public de pêcher et en définissant les modalités d'exercice de ce droit. Le permis délivré à M. Carto tombe sous le coup de la *Loi sur les pêches* et du Règlement sur l'aquaculture et a été valablement délivré.

Le permis a été valablement délivré, étant donné que la récolte des panopes déjà existantes constituait une prise accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une

aquaculture licence to authorize “prescribed activities” including the “catching of fish that is incidental to the operation of an aquaculture facility”. A meaningful connection to aquaculture activities is necessary, but the PARs do not require the presence of a licensed, cultured crop or that the catch be accidental.

Finally, the Minister’s findings of fact and mixed fact and law (as reflected in the Summary Report) were reasonable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7, 43.
Fishery (General) Regulations, SOR/93-53, ss. 22(1), 33.
Pacific Aquaculture Regulations, SOR/2010-270, ss. 1 “aquaculture”, “prescribed activities”, 3, 4, 5.

CASES CITED

APPLIED:

David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans), 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation v. Canada*, 2012 FCA 136, 432 N.R. 338; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Tucker v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2001 FCA 384, 288 N.R. 10, affg 2000 CanLII 16544, 197 F.T.R. 66 (F.C.T.D.).

CONSIDERED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration v. Khosa, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *R. v. Gladstone*, [1996] 2 S.C.R. 723, (1996), 137 D.L.R. (4th) 648; *R. v. Kapp*, 2006 BCCA 277, 271 D.L.R. (4th) 70, affd 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483; *Mowry v. R.*, 2006 NBCA 18, 297 N.B.R. (2d) 16.

REFERRED TO:

Morton v. British Columbia (Agriculture and Lands), 2009 BCSC 136, 92 B.C.L.R. (4th) 314; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Bank of Nova Scotia v.*

installation d’aquaculture. L’article 3 du Règlement sur l’aquaculture permet la délivrance d’un permis d’aquaculture pour autoriser l’exercice d’« activités réglementaires », y compris « la prise accidentelle de poisson dans le cadre de l’exploitation d’une installation d’aquaculture ». Il doit nécessairement exister un lien significatif avec des activités d’aquaculture, mais le Règlement sur l’aquaculture n’exige pas l’existence d’une culture faisant l’objet d’un permis ou que la prise soit accidentelle.

Enfin, les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit du ministre (reproduites dans le rapport sommaire) étaient raisonnables.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7, 43.
Règlement de pêche (dispositions générales), DORS/93-53, art. 22(1), 33.
Règlement du Pacifique sur l’aquaculture, DORS/2010-270, art. 1 « activités réglementaires », « aquaculture », 3, 4, 5.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans), 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation c. Canada*, 2012 CAF 136; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Tucker c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2011 CAF 384, confirmant 2000 CanLII 16544 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 19, [2009] 1 R.C.S. 339; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723; *R. v. Kapp*, 2006 BCCA 277, 271 D.L.R. (4th) 70, conf. par 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483; *Mowry c. R.*, 2006 NBCA 18, 297 R.N.-B. (2^e) 16.

DÉCISIONS CITÉES :

Morton v. British Columbia (Agriculture and Lands), 2009 BCSC 136, 92 B.C.L.R. (4th) 314; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Bank of Nova Scotia v. British Columbia*

British Columbia (Superintendent of Financial Institutions), 2003 BCCA 29, 11 B.C.L.R. (4th) 206; *R. v. Sundown*, [1999] 1 S.C.R. 393, (1999), 170 D.L.R. (4th) 385; *Canadian National Railway Co. v. Harris*, [1946] S.C.R. 352, [1946] 2 D.L.R. 545.

(*Superintendent of Financial Institutions*), 2003 BCCA 29, 11 B.C.L.R. (4th) 206; *R. c. Sundown*, [1999] 1 R.C.S. 393; *Canadian National Railway Co. v. Harris*, [1946] R.C.S. 352.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Fisheries and Oceans Canada. National Policy on Access to Wild Aquatic Resources as it Applies to Aquaculture, May 2004, online: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/aquaculture/ref/AWAR_e.pdf>.

APPLICATION for judicial review of a decision by the respondent Minister of Fisheries and Oceans to issue a licence amendment granting the respondent Don Carto certain rights to harvest geoduck on his aquaculture site. Application dismissed.

APPEARANCES

Christopher Harvey, Q.C. and *David K. Georgetti* for applicants.
George K. Macintosh, Q.C. and *Nicholas T. Hooge* for respondent Don Carto.
Monika Bittel and *Lisa Riddle* for respondents Attorney General of Canada and Minister of Fisheries and Oceans.

SOLICITORS OF RECORD

MacKenzie Fujisawa LLP, Vancouver, for applicants.
Farris, Vaughan, Wills & Murphy LLP, Vancouver, for respondent Don Carto.
Deputy Attorney General of Canada for respondents Attorney General of Canada and Minister of Fisheries and Oceans.

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

SNIDER J.:

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.
Pêches et Océans Canada. Politique nationale sur l'accès aux ressources aquatiques sauvages aux fins d'aquaculture, mai 2004, en ligne : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/aquaculture/ref/AWAR_f.pdf>.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant la décision rendue par l'intimé, le ministre des Pêches et des Océans, de délivrer un permis modifié accordant à l'intimé, Don Carto, le droit de récolter la panope sur son site aquacole. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Christopher Harvey, c.r. et *David K. Georgetti* pour les demandeurs.
George K. Macintosh, c.r. et *Nicholas T. Hooge* pour l'intimé, Don Carto.
Monika Bittel et *Lisa Riddle* pour les intimés, le procureur général du Canada et le ministre des Pêches et des Océans.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

MacKenzie Fujisawa LLP, Vancouver, pour les demandeurs.
Farris, Vaughan, Wills & Murphy LLP, Vancouver, pour l'intimé, Don Carto.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés, le procureur général du Canada et le ministre des Pêches et des Océans.

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

LA JUGE SNIDER :

I. Introduction

[1] The respondent, Mr. Don Carto, holds a licence issued by the respondent Minister of Fisheries and Oceans (the Minister) permitting him to carry out aquaculture in an area of 17.9 hectares in Trevenen Bay in the Strait of Georgia in British Columbia (the aquaculture site). Mr. Carto's original licence included the right to cultivate and harvest certain species of clams, oysters and other such marine species on the aquaculture site. In an amendment to the licence dated August 19, 2011 (the licence amendment), the Minister granted Mr. Carto certain rights to harvest geoduck on his aquaculture site. Of concern to the applicants, Mr. Carto was granted the right to harvest geoduck that were on the aquaculture site prior to the grant of the licence amendment.

[2] The UHA Research Society, James Edward Austin, Hideaway II Ventures Ltd., and Andrew Milne (collectively, the applicants) brought this application for judicial review of the licence amendment on behalf of all 55 eligible category G (geoduck) licence holders in the Pacific Region. The applicants ask this Court to quash the licence amendment and also seek other declaratory and injunctive relief.

II. Issues

[3] After the oral hearing of this matter, I am satisfied that the overarching issue for determination is whether the Minister erred by issuing a licence amendment that is not authorized by the *Pacific Aquaculture Regulations*, SOR/2010-270 (PARs). Specifically, did the Minister lack the authority to issue a licence amendment to permit Mr. Carto to harvest geoduck existing on the aquaculture site at the time the amendment was issued?

[4] The applicants' arguments that the decision to issue the licence amendment should be overturned can be organized into the following sub-issues:

I. Introduction

[1] Le défendeur, M. Don Carto, est titulaire d'un permis délivré par le ministre des Pêches et des Océans défendeur (le ministre) qui lui permet de pratiquer l'aquaculture sur une superficie de 17,9 hectares dans la baie de Trevenen, dans le détroit de Georgia, en Colombie-Britannique (le site aquacole). Le permis délivré à l'origine à M. Carto lui accordait notamment le droit de cultiver et de récolter certaines espèces de palourdes, d'huîtres et d'autres espèces marines sur le site aquacole. Le ministre a modifié le permis le 19 août 2011 (le permis modifié) en lui accordant certains droits l'autorisant à récolter la panope sur son site aquacole. Les demandeurs s'inquiètent du fait que M. Carto s'est vu accorder le droit de cultiver la panope qui se trouvait déjà sur le site aquacole avant que le permis modifié ne lui soit délivré.

[2] L'UHA Research Society, James Edward Austin, Hideaway II Ventures Ltd. et Andrew Milne (collectivement, les demandeurs) ont introduit la présente demande de contrôle judiciaire du permis modifié au nom de la totalité des 55 titulaires de permis de pêche admissibles de catégorie G (panope) de la région du Pacifique. Les demandeurs invitent la Cour à annuler le permis modifié, en plus de solliciter un jugement déclaratoire et une injonction.

II. Questions en litige

[3] Après avoir entendu la présente affaire, j'estime que la principale question à trancher en l'espèce est celle de savoir si le ministre a commis une erreur en délivrant un permis modifié qui n'est pas autorisé par le *Règlement du Pacifique sur l'aquaculture*, DORS/2010-270 (le Règlement sur l'aquaculture). Plus précisément, le ministre avait-il ou non le pouvoir de délivrer un permis modifié autorisant M. Carto à récolter les panopes qui se trouvaient déjà sur le site aquacole au moment où les modifications ont été apportées au permis?

[4] Les arguments invoqués par les demandeurs pour soutenir que la décision de délivrer le permis modifié devrait être annulée peuvent être classés selon les sous-questions suivantes :

1. Does the public right of fishery have any application to the decision?

2. Can the Minister authorize the harvest of fish (including geoduck) that exist on a tenure prior to the date of the licence issuance?

3. What is the meaning of “incidental to the operation of an aquaculture facility” as those words are used in the PARs [paragraph 1(b)]?

4. Would Mr. Carto’s harvest of the pre-existing geoduck on the aquaculture site be “incidental to the operation of an aquaculture facility”?

5. Were the findings reflected in the reasons for the decision reasonable in the context of the record?

[5] For the reasons that follow, I have concluded that the Minister did have the authority to issue the licence amendment and that the decision taken to issue the licence amendment was reasonably open to the Minister based on the record before him. Accordingly, this application for judicial review should be dismissed.

III. Standard of Review

[6] Considerable discussion took place at the hearing about the appropriate standard of review. The applicants cited recent Federal Court of Appeal jurisprudence, asserting that the standard of review should be correctness (*David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155 (*David Suzuki*), at paragraphs 98–105; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation v. Canada*, 2012 FCA 136, 432 N.R. 338 (*Sheldon Inwentash*), at paragraphs 18–23). The applicants submit that the present case is similar to *Sheldon Inwentash* since both cases dealt with an extricable question of law relating to particular statutory categories. The applicants also argue that *David Suzuki* is relevant, since it also dealt with the

1. Le droit de pêcher du public est-il pertinent quant à la décision?

2. Le ministre peut-il autoriser la récolte de poissons (y compris de panopes) qui se trouvent sur un territoire déterminé avant la date de délivrance d’un permis?

3. Quel est le sens de l’expression « prise accidentelle de poisson dans le cadre de l’exploitation d’une installation d’aquaculture » contenue dans le Règlement sur l’aquaculture [alinéa 1b)]?

4. La récolte, par M. Carto, de panopes qui se trouvaient déjà sur le site aquacole constitue-t-elle une récolte « accidentelle de poisson dans le cadre de l’exploitation d’une installation d’aquaculture »?

5. Les conclusions exposées dans les motifs de la décision sont-elles raisonnables, compte tenu du contexte du dossier?

[5] Pour les motifs qui suivent, je suis arrivée à la conclusion que le ministre avait effectivement le pouvoir de délivrer le permis modifié et qu’il lui était raisonnablement loisible de décider de délivrer le permis modifié, compte tenu du dossier dont il disposait. Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée.

III. Norme de contrôle

[6] Les parties ont longuement débattu à l’audience de la question de la norme de contrôle appropriée. Les demandeurs ont cité des arrêts récents de la Cour d’appel fédérale pour faire valoir que la norme de contrôle devait être celle de la décision correcte (*Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155 (*David Suzuki*), aux paragraphes 98 à 105; *Sheldon Inwentash and Lynn Factor Charitable Foundation c. Canada*, 2012 CAF 136 (*Sheldon Inwentash*), aux paragraphes 18 à 23). Les demandeurs soutiennent que la présente espèce est semblable à l’affaire *Sheldon Inwentash*, étant donné que les deux affaires portaient sur une question de droit isolable qui concernait des catégories légales particulières. Les

Minister's interpretation of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14 (the *Fisheries Act*).

[7] It is trite law that the appropriate standard of review must be ascertained with reference to the question before the Court. As the Supreme Court of Canada stated in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 53:

Where the question is one of fact, discretion or policy, deference will usually apply automatically (*Mossop*, at pp. 599-600; *Dr. Q*, at para. 29; *Suresh*, at paras. 29-30). We believe that the same standard must apply to the review of questions where the legal and factual issues are intertwined with and cannot be readily separated.

[8] In this case, as I have described the issues or questions before the Court, they fall into two distinct categories. Sub-issues 1, 2 and 3 may well fall into the category of questions which the Court of Appeal in *David Suzuki* and *Sheldon Inwentash* stated should be subject to a correctness review. I will assess those parts of the decision on that basis.

[9] When a correctness standard is applied, the Supreme Court stated in *Dunsmuir*, above, at paragraph 50:

... a reviewing court will not show deference to the decision maker's reasoning process; it will rather undertake its own analysis of the question. The analysis will bring the court to decide whether it agrees with the determination of the decision maker; if not, the court will substitute its own view and provide the correct answer.

[10] However, the remaining sub-issues appear to be questions of mixed fact and law to which a reasonableness standard should apply. In determining that the licence amendment should issue, the Minister made a number of findings of fact or mixed fact and law relating to Mr. Carto's activities, the general circumstances of these geoduck and the history of the aquaculture site.

demandeurs font également valoir que l'affaire *David Suzuki* est pertinente, étant donné qu'elle portait également sur l'interprétation, par le ministre, de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14 (la *Loi sur les pêches*).

[7] Il est bien établi en droit que la norme de contrôle appropriée est fonction de la question dont la Cour est saisie. Ainsi que la Cour suprême du Canada l'a déclaré dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 53 :

En présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s'impose habituellement d'emblée (*Mossop*, p. 599-600; *Dr Q*, par. 29; *Suresh*, par. 29-30). Nous sommes d'avis que la même norme de contrôle doit s'appliquer lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés.

[8] Dans le cas qui nous occupe, les questions ou les points litigieux soumis à la Cour entrent, selon la qualification que je leur ai donnée, dans deux catégories distinctes. Les sous-questions 1, 2 et 3 font fort probablement partie de la catégorie de questions qui, selon ce que la Cour d'appel a déclaré dans les arrêts *David Suzuki* et *Sheldon Inwentash*, devraient être assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte. Je vais donc examiner ces parties de la décision en fonction de cette norme.

[9] La Cour suprême a déclaré, au paragraphe 50 de l'arrêt *Dunsmuir*, précité, que lorsqu'on applique la norme de la décision correcte :

La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n'acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d'accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s'impose. La cour de révision doit se demander dès le départ si la décision du tribunal administratif était la bonne.

[10] Il semble toutefois que les autres sous-questions soient des questions mixtes de fait et de droit auxquelles la norme de la décision raisonnable devrait s'appliquer. Pour décider s'il y avait lieu de délivrer un permis modifié, le ministre a tiré plusieurs conclusions de fait ou conclusions mixtes de fait et de droit qui avaient trait aux activités de M. Carto, à la situation générale des

Issuance of an aquaculture licence is a highly discretionary decision in an area in which the Minister has significant expertise (*Fisheries Act*, above, section 7; *Dunsmuir*, above, at paragraph 53; *David Suzuki*, above, at paragraph 104; *Tucker v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, 2001 FCA 384, 288 N.R. 10 (*Tucker F.C.A.*), affirming 2000 CanLII 16544, 197 F.T.R. 66 (F.C.T.D.) (*Tucker F.C.*)). This expertise places the Minister in a better position than the courts to determine the significance of Mr. Carto's specific activities *vis-à-vis* the geoduck on the aquaculture site. Further, two considerations addressed by Justice Rothstein in *Tucker F.C.*, above, at paragraphs 13–16—the “absolute discretion” under section 7 of the *Fisheries Act* and policy-oriented nature of the decision—are relevant to the present case. Although the decision reflects an understanding that refusing to allow a pre-seed harvest could set a precedent, the value of the decision as a precedent was not determinative because of the fact-driven nature of the decision. This is consistent with Justice Rothstein's reasoning in *Tucker F.C.* and the application of a reasonableness standard.

[11] A reasonableness standard requires the court to determine whether a decision “falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir*, above, at paragraph 47). As noted by Justice Binnie in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59:

There might be more than one reasonable outcome. However, as long as the process and the outcome fit comfortably with the principles of justification, transparency and intelligibility, it is not open to a reviewing court to substitute its own view of a preferable outcome.

[12] In sum, I will apply a standard of correctness to sub-issues 1, 2 and 3 and a standard of reasonableness to sub-issues 4 and 5.

panopes en cause et aux antécédents du site aquacole en question. La délivrance d'un permis d'aquaculture est une décision hautement discrétionnaire qui relève d'un domaine dans lequel le ministre possède une grande expertise (*Loi sur les pêches*, précitée, article 7; arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 53; arrêt *David Suzuki*, précité, au paragraphe 104; *Tucker c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2001 CAF 384 (*Tucker C.A.F.*), confirmant 2000 CanLII 16544 (C.F. 1^{re} inst.) (*Tucker C.F.*)). Cette expertise fait en sorte que le ministre est mieux placé que les tribunaux pour se prononcer sur l'importance des activités de M. Carto en ce qui concerne les panopes se trouvant sur le site aquacole. De plus, il y a lieu de tenir compte en l'espèce de deux facteurs examinés par le juge Rothstein dans la décision *Tucker C.F.*, précitée, aux paragraphes 13 à 16, à savoir, le « pouvoir discrétionnaire absolu » prévu à l'article 7 de la *Loi sur les pêches* et le fait que la décision est axée sur une politique générale. Bien que la décision traduise une volonté de refuser de permettre d'autoriser l'entreprise de pêche commerciale à créer un précédent en procédant à une « culture des présemis », la valeur de précédent de la décision n'était pas déterminante en raison du fait qu'il s'agissait d'une décision axée sur les faits. Cette conclusion est conforme au raisonnement suivi par le juge Rothstein dans la décision *Tucker C.F.* et à l'application de la norme de la décision raisonnable.

[11] L'application de la norme de la décision raisonnable oblige le tribunal à déterminer si la décision appartient « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (arrêt *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47). Ainsi que le juge Binnie l'a fait observer dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59 :

Il peut exister plus d'une issue raisonnable. Néanmoins, si le processus et l'issue en cause cadrent bien avec les principes de justification, de transparence et d'intelligibilité, la cour de révision ne peut y substituer l'issue qui serait à son avis préférable.

[12] En somme, j'applique la norme de la décision correcte aux sous-questions 1, 2 et 3 et la norme de la décision raisonnable aux sous-questions 4 et 5.

IV. Background

[13] The background leading to this application for judicial review is somewhat lengthy but necessary to situate the reader.

[14] Geoduck are the largest of Canada's Pacific clams and are of great commercial value. During early development, a geoduck "seed" will settle on the ocean floor and dig itself into the substrate, where it will continue to grow. For the rest of its life, a geoduck will remain buried in the same place beneath the ocean floor that it reaches as a juvenile. A double siphon that resembles an elephant's trunk allows the geoduck to strain marine organisms out of sea water to obtain nutrients. Although they may live much longer, geoduck reach market size at around 8-10 years of age. Divers harvest geoduck with special equipment that dislodges them from the substrate using pressurized water.

[15] In 2005, Mr. Carto and his business partner, Ms. Karen King, commenced an aquaculture venture called C-King. In March 2005, Ms. King acquired a company called O.K. Oyster, which held a provincial aquaculture licence covering the aquaculture site. Ms. King and Mr. Carto received provincial authorization to amend the aquaculture licence to cultivate a variety of marine species, which did not include geoduck.

[16] During the remediation of the aquaculture site, Mr. Carto found geoduck seeds lodged in metal baskets and trays left over from the oyster operation. In his affidavit evidence in this matter, Mr. Carto suggests that these juvenile geoduck were either wild geoduck or came from a floating hatchery maintained nearby. Provincial representatives gave Mr. Carto permission to cultivate the geoduck. They assured him that licensing could occur later on, when Mr. Carto could show that the geoduck could grow and the provincial Ministry had refined its policies.

IV. Contexte

[13] Les faits à l'origine de la présente demande de contrôle judiciaire sont assez longs à exposer mais il est nécessaire de les rappeler pour bien situer le lecteur.

[14] Au Canada, la panope est la plus grosse palourde du Pacifique et celle qui possède la plus grande valeur commerciale. Durant son développement, le « naissain » de la panope s'établit sur le plancher océanique et se creuse un trou dans le substrat où il poursuivra sa croissance. Tout au long de sa vie, la panope demeurera au même endroit sous le plancher océanique, là où elle est arrivée à l'état de juvénile. Un double siphon qui ressemble à une trompe d'éléphant permet à la panope de filtrer les organismes marins de l'eau de mer afin d'obtenir des nutriments. Bien qu'elle puisse vivre beaucoup plus longtemps, la panope atteint sa taille commerciale vers l'âge de huit à dix ans. Les plongeurs pêchent la panope à l'aide d'un équipement spécial de jet d'eau sous pression qui leur permet de les déloger du substrat.

[15] En 2005, M. Carto et son associée, M^{me} Karen King, ont entrepris un projet d'aquaculture nommé C-King. En mars 2005, M^{me} King a fait l'acquisition d'une entreprise appelée O.K. Oyster, laquelle détenait un permis d'aquaculture de la province pour son site aquacole. M^{me} King et M. Carto ont obtenu une autorisation de la province pour modifier le permis d'aquaculture afin d'élever plusieurs espèces marines dont la panope ne faisait pas partie.

[16] Au cours de l'assainissement du site aquacole, M. Carto a trouvé des naissains de panope logés dans les paniers et les plateaux de métal qui avaient servi à l'élevage d'huîtres. Dans son affidavit, M. Carto laisse entendre à cet égard que ces panopes juvéniles sont soit des panopes sauvages, soit des panopes provenant d'une écloserie commerciale flottante située à proximité. Les représentants de la province ont autorisé M. Carto à élever les panopes. Ils lui ont donné l'assurance qu'un permis pourrait être délivré plus tard, lorsque M. Carto serait en mesure de démontrer que les panopes se développent et que le ministère provincial aurait révisé ses politiques.

[17] Mr. Carto recovered geoduck seeds and planted them, mainly from late 2005 until the end of 2007. Mr. Carto protected the geoduck planted in the intertidal waters by placing them in plastic tubes dug into the ocean floor during their early development. He also installed predator netting to protect geoduck in the subtidal waters and monitored and removed predators. Mr. Carto grew kelp as part of his multi-species aquaculture operation, which provided nutrients for the growing geoduck.

[18] In August 2010, Mr. Carto and Ms. King applied for an amendment to their provincial aquaculture licence to include geoduck, since the geoduck in the aquaculture site were nearing the size at which they could be harvested. Although the amendment was approved, the licence expired in December 2010 since a recent court ruling (*Morton v. British Columbia (Agriculture and Lands)*, 2009 BCSC 136, 92 B.C.L.R. (4th) 314 (*Morton*)) led to the transfer of formal responsibility for aquaculture licences to the federal government.

[19] From that point, Mr. Carto and Ms. King were required to deal with the federal Department of Fisheries and Oceans (DFO). Throughout the negotiations with the DFO, Mr. Carto dealt with Ms. Kerry Marcus, as well as a few other employees.

[20] On September 28, 2010, Ms. Marcus took a tour of the aquaculture site. At this time and in the months that followed, Mr. Carto told Ms. Marcus about his activities with respect to geoduck. He showed Ms. Marcus a picture that, according to him, contained juvenile geoduck. As reflected in her affidavit in this matter, Ms. Marcus was advised by a research biologist that there were no geoduck in the picture, but she still took Mr. Carto at his word that he had cultivated them.

[21] Mr. Carto and Ms. King received a federal aquaculture licence for all species except for geoduck in December 2010, since, at the time of their application, they had not yet received the formal amendment to their provincial licence to include geoduck. Mr. Carto and Ms. King inquired about an amendment to this federal licence, corresponded with Ms. Marcus and eventually

[17] M. Carto a recueilli les naissains de panope et les a ensemencés, principalement de la fin de 2005 jusqu'à la fin de 2007. M. Carto a protégé les panopes ensemencées dans les eaux intertidales en les plaçant dans des tubes de plastiques enfouis dans le plancher océanique au début de leur développement. Il a également installé des filets anti-prédateurs afin de protéger les panopes dans les eaux subtidales et il a surveillé et enlevé les prédateurs. Dans le cadre de son opération d'aquaculture plurispécifique, M. Carto a cultivé du varech, lequel a servi de nutriments à la panope en développement.

[18] En août 2010, M. Carto et M^{me} King ont demandé que leur permis d'aquaculture provincial soit modifié afin d'inclure la panope, étant donné que les panopes du site aquacole allaient bientôt atteindre leur taille de récolte. Bien que la modification ait été approuvée, le permis a expiré en décembre 2010, puisqu'une décision récente (*Morton v. British Columbia (Agriculture and Lands)*, 2009 BCSC 136, 92 B.C.L.R. (4th) 314 (*Morton*)) a mené au transfert de la responsabilité officielle des permis d'aquaculture au gouvernement fédéral.

[19] À partir de cette date, M. Carto et M^{me} King ont dû faire affaire avec le ministère des Pêches et des Océans (MPO). Au cours des négociations avec le MPO, M. Carto s'est entretenu avec M^{me} Kerry Marcus et quelques autres employés.

[20] Le 28 septembre 2010, M^{me} Marcus a visité le site aquacole. À ce moment et au cours des mois qui ont suivi, M. Carto a décrit à M^{me} Marcus ses activités relatives à la panope. Il a montré à M^{me} Marcus une photo sur laquelle se trouvaient, selon lui, des panopes juvéniles. Comme il ressort de son affidavit, M^{me} Marcus a été informée par un biologiste chercheur qu'il n'y avait pas de panopes sur la photo, mais elle a quand même cru M. Carto sur parole lorsqu'il disait les avoir élevées.

[21] M. Carto et M^{me} King ont obtenu en décembre 2010 un permis d'aquaculture fédéral pour toutes les espèces à l'exception de la panope, car au moment de leur demande, ils n'avaient pas encore obtenu de la province leur permis modifié officiel qui devait inclure la panope. M. Carto et M^{me} King ont demandé de l'information au sujet de ce permis fédéral et ont

submitted a harvest plan. Ms. Marcus recommended that the geoduck amendment be granted in her Referral Summary Report. With approval by the Regional Director General, the licence amendment was issued on August 19, 2011 with certain conditions. Of primary concern to the applicants, the licence amendment gave Mr. Carto approval to harvest the geoduck that already existed on the aquaculture site.

[22] This approval to harvest existing geoduck appears, at least to the applicants, to be contrary to the usual practice of permitting the commercial fishery to conduct a “pre-seed harvest” of shellfish on the tenure prior to the commencement of aquaculture activities. If this protocol had been followed, the 55 geoduck licence holders would have been able to harvest any and all geoduck located on Mr. Carto’s aquaculture site, whether or not they had been planted and cultured by Mr. Carto or were otherwise located on the tenure.

[23] The applicants learned of the decision to issue the licence amendment, with its authorization to harvest existing geoduck, at a meeting held in October 2011. They sought judicial review on November 28, 2011.

V. Decision under Review

[24] The applicant seeks review of the decision to approve the licence amendment which permits Mr. Carto: (a) to cultivate geoduck; and (b) to harvest the geoduck already present on his tenure. The applicants do not object to the grant of the right to cultivate geoduck; their sole concern is with respect to the proposed harvest of geoduck on the aquaculture site.

[25] The decision in question was based upon a Referral Summary Report and Recommendation dated August 11, 2011 drafted by Ms. Marcus. All three parties rely on Ms. Marcus’s Report as outlining the reasons for the decision.

correspondu avec M^{me} Marcus pour finalement soumettre un plan de récolte. M^{me} Marcus a recommandé l’autorisation de la modification concernant la panope dans son rapport sur le résumé des soumissions. Avec l’approbation du directeur général régional, le permis modifié a été délivré le 19 août 2011, à certaines conditions. Fait de première importance pour les demandeurs, le permis modifié accordait à M. Carto le droit de pêcher les panopes déjà présentes sur le site aquacole.

[22] Cette approbation de récolte des panopes existantes semble contraire, du moins aux demandeurs, à la pratique courante qui consiste à autoriser l’entreprise de pêche commerciale à procéder à la « récolte des présemmis » de mollusques sur la tenure avant le début des activités d’aquaculture. Si ce protocole avait été respecté, les 55 détenteurs de permis de pêche à la panope auraient pu récolter toutes les panopes présentes sur le site aquacole de M. Carto, et ce, peu importe qu’elles aient été ensemencées et élevées par M. Carto et situées sur la tenure.

[23] Les demandeurs ont été informés de la décision de délivrer un permis modifié autorisant la récolte des panopes existantes lors d’une réunion tenue en octobre 2011. Ils ont sollicité un contrôle judiciaire le 28 novembre 2011.

V. Décision à l’examen

[24] Les demandeurs demandent le contrôle judiciaire de la décision autorisant la modification du permis permettant à M. Carto : a) d’élever des panopes; b) de récolter les panopes déjà présentes sur sa tenure. Les demandeurs ne s’opposent pas à l’attribution du droit d’élever la panope; leur seule préoccupation concerne la récolte proposée des panopes se trouvant déjà sur le site aquacole.

[25] Cette décision était fondée sur un rapport sur le résumé des soumissions et sur une recommandation, en date du 11 août 2011, rédigés par M^{me} Marcus. Les trois parties se fondent sur le rapport de M^{me} Marcus dans lequel sont exposés les motifs de la décision.

[26] In her report, Ms. Marcus began by evaluating the impact of the licence amendment, if granted, on other resource users in the area and the surrounding environment. She stated that there was no First Nations opposition and the aquaculture site is in an area where the commercial fishery will be unaffected. She also explained that since the area is already subject to active aquaculture, there would be no significant risk to fish and their habitat.

[27] Ms. Marcus noted Mr. Carto's opposition to a pre-seed harvest by the commercial fishery and that Mr. Carto included the harvest of the pre-existing geoduck in his harvest plan. She also acknowledged that the commercial fishery and the UHA [Underwater Harvester's Association] could be concerned about a refusal to allow a pre-seed harvest. Ms. Marcus noted that waiving a pre-seed harvest in this case could set a precedent, but the facts of each case must be evaluated individually.

[28] Ms. Marcus recommended that the commercial fishery should not be granted a pre-seed harvest. Ms. Marcus cited the Interim Protocol for Pre-Seed Harvest of Subtidal Geoduck Aquaculture Sites (2010) (Pre-Seed Harvest Protocol), explaining that there was no history of commercial geoduck fishing at the aquaculture site and it was unlikely that a high-density population of commercially harvestable geoduck would be found there. Further, Mr. Carto's pre-existing aquaculture operation is already present in the aquaculture site which would be unduly disrupted by commercial operations. Ms. Marcus also explained that Mr. Carto had replanted juvenile geoduck and, "[w]hile the aquaculturalist has not deliberately seeded hatchery-raised geoduck, he has demonstrated active husbandry of the pre-existing geoduck at the site".

[29] Ms. Marcus also acknowledged that aquaculturalists are permitted access to by-catch of wild geoduck by the Pre-Seed Harvest Protocol as well as the National Policy on Access to Wild Aquatic Resources as it Applies to Aquaculture [May 2004]. These policies

[26] Dans son rapport, M^{me} Marcus a d'abord évalué l'impact qu'aurait la modification du permis, si elle était accordée, sur les autres utilisateurs des ressources de la région et sur le milieu ambiant. Elle a indiqué qu'il n'y avait aucune opposition de la part des Premières Nations et que le site aquacole était situé dans un lieu où la pêche commerciale ne serait pas touchée. Elle expliquait également qu'étant donné que la région faisait déjà l'objet d'une exploitation aquacole active, cela ne représentait aucun risque important pour le poisson et son habitat.

[27] M^{me} Marcus a souligné l'opposition de M. Carto concernant la culture de présemis de l'entreprise de pêche commerciale et le fait que M. Carto avait inclus la pêche des panopes préexistantes dans son plan de récolte. Elle a également reconnu que l'entreprise de pêche commerciale et l'Underwater Harvester's Association (UHA) pourraient manifester certaines préoccupations si la récolte des présemis n'était pas autorisée. M^{me} Marcus a souligné que la renonciation à la récolte des présemis dans ce cas pourrait créer un précédent. Les faits de chaque cas doivent toutefois être évalués de façon individuelle.

[28] M^{me} Marcus a recommandé que les pêcheurs commerciaux ne soient pas autorisés à récolter les présemis. Elle a cité le Interim Protocol for Pre-Seed Harvest of Subtidal Geoduck Aquaculture Sites (2010) (le Protocole de récolte de présemis), expliquant qu'il n'y avait pas d'antécédents de récolte commerciale de la panope au site aquacole et qu'il était peu probable qu'une population de panopes à densité élevée exploitable sur le plan commercial y soit trouvée. En outre, M. Carto avait déjà établi son entreprise d'aquaculture sur le site aquacole, et les opérations de pêche commerciale perturberaient trop ses activités. M^{me} Marcus a aussi expliqué que M. Carto avait réensemencé des panopes juvéniles et, bien que l'aquaculteur n'avait pas délibérémentensemencé des panopes d'écloserie, il avait activement cultivé les panopes qui se trouvaient déjà sur le site.

[29] M^{me} Marcus a aussi reconnu que le Protocole de récolte de présemis et la Politique nationale sur l'accès aux ressources aquatiques sauvages aux fins d'aquaculture [mai 2004], autorisaient la prise accessoire, par les aquaculteurs, de panopes sauvages. Ces

allow for geoduck not deliberately placed on the lease to be harvested along with those deliberately cultured. Harvest of wild geoduck at the site by Mr. Carto would allow him to test the substrate and density of the existing population.

VI. Statutory Framework

[30] Mr. Carto's aquaculture licence and the Licence Amendment at issue in this application are creatures of the statutory regime affecting fisheries. I begin with an overview of that scheme.

[31] Section 7 of the *Fisheries Act* provides the Minister with discretion to issue fishing licences:

Fishery
leases and
licences

7. (1) Subject to subsection (2), the Minister may, in his absolute discretion, wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law, issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on.

[32] Section 43 of the *Fisheries Act* allows the Governor in Council to make regulations for carrying out the purposes and provisions of the Act, including regulations relating to the issuance, suspension and cancellation of licences:

Regulations

43. (1) The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

...

(f) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases;

[33] Aquaculture licences are issued pursuant to the PARs. Specifically, section 3 of the PARs authorizes the issuance of an aquaculture licence allowing for participation in aquaculture and prescribed activities:

politiques autorisent la récolte de panopes qui ne sont pas délibérément placées dans la concession à exploiter ainsi que de celles qui y sont délibérément cultivées. La récolte, par M. Carto, de panopes sauvages sur le site lui permettrait d'analyser le substrat et de déterminer la densité de la population existante.

VI. Cadre législatif

[30] Le permis d'aquaculture et le permis modifié qui ont été délivrés à M. Carto et qui sont en cause dans la présente demande tirent leur existence du régime législatif applicable aux pêches. Je vais commencer par un bref survol de ce régime.

[31] L'article 7 de la *Loi sur les pêches* confère au ministre un pouvoir discrétionnaire en matière de délivrance de permis de pêche :

7. (1) En l'absence d'exclusivité du droit de pêche conférée par la loi, le ministre peut, à discrétion, octroyer des baux et permis de pêche ainsi que des licences d'exploitation de pêcheries — ou en permettre l'octroi —, indépendamment du lieu de l'exploitation ou de l'activité de pêche.

Baux, permis
et licences de
pêche

[32] L'article 43 de la *Loi sur les pêches* permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements d'application de la loi concernant notamment la délivrance, la suspension et la révocation des licences et des permis :

43. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi, notamment :

Règlements

[...]

f) concernant la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux;

[33] Les permis d'aquacultures sont délivrés en vertu du Règlement sur l'aquaculture. Plus précisément, l'article 3 de ce règlement autorise la délivrance d'un permis d'aquaculture autorisant une personne à pratiquer l'aquaculture ainsi que certaines activités réglementaires :

3. The Minister may issue an aquaculture licence authorizing a person to engage in aquaculture and prescribed activities.

[34] Section 1 of the PARs provides a definition for “aquaculture” as well as for “prescribed activities”:

1. The following definitions apply in these Regulations.

...

“aquaculture” means the cultivation of fish. (*aquaculture*)

...

“prescribed activities” means

- (a) the catching of fish for the purpose of cultivation;
- (b) the catching of fish that is incidental to the operation of an aquaculture facility;
- (c) the catching of fish for the purpose of complying with any monitoring condition specified in an aquaculture licence;
- (d) the catching of fish that escape from an aquaculture facility for the purpose of returning them to the aquaculture facility or otherwise disposing of them; and
- (e) the catching of nuisance fish. (*activités réglementaires*)

[35] Aquaculture licences may be issued subject to conditions as outlined in section 4 of the PARs. In general terms, the Minister is authorized to impose conditions “[f]or the proper management and control of fisheries and the conservation and protection of fish”. The regulatory authority to impose conditions on aquaculture licences is very broad. In addition to the specific conditions set out in section 4 of the PARs, the Minister may impose any of the specific conditions set out in subsection 22(1) of the *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53 (FGRs).

3. Le ministre peut délivrer un permis d’aquaculture autorisant une personne à pratiquer l’aquaculture ou des activités réglementaires.

[34] L’article 1 du Règlement sur l’aquaculture définit l’ « aquaculture » ainsi que les « activités réglementaires » :

1. Les définitions qui suivent s’appliquent au présent règlement.

[...]

« activités réglementaires » S’entend des activités suivantes :

- a) la prise de poisson à des fins d’élevage;
- b) la prise accidentelle de poisson dans le cadre de l’exploitation d’une installation d’aquaculture;
- c) la prise de poisson afin de se conformer à toute condition concernant les mesures de surveillance prévues par le permis d’aquaculture;
- d) la prise de poissons évadés d’une installation d’aquaculture dans le but de les retourner dans l’installation ou d’autrement en disposer;
- e) la prise de tout poisson nuisible. (*prescribed activities*)

« aquaculture » Élevage du poisson. (*aquaculture*)

[35] Les permis d’aquacultures peuvent être assortis des conditions précisées à l’article 4 du Règlement sur l’aquaculture. De façon générale, le ministre peut assortir les permis d’aquaculture de conditions « [p]our une gestion et une surveillance judicieuses des pêches et pour la conservation et la protection du poisson ». Le pouvoir réglementaire permettant d’assortir les permis d’aquaculture de conditions est très vaste. Outre les conditions expressément énumérées à l’article 4 du Règlement sur l’aquaculture, le ministre peut imposer les conditions expressément énumérées au paragraphe 22(1) du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 (le Règlement de pêche).

VII. Analysis

A. *Public Right of Fishery*

[36] The applicants assert that there is a quasi-constitutional public right of fishery, which can only be abrogated through the enactment of competent legislation. While I accept that there may be a residual public right of fishery in certain circumstances where Parliament has not legislated, this public right has no application to this case.

[37] In *R. v. Gladstone*, [1996] 2 S.C.R. 723, at paragraph 67, the Supreme Court addressed the public right of fishery in Canada. The Court summarized and accepted case law from the Judicial Committee of the Privy Council, stating that the public right of fishery cannot be abrogated, and an exclusive fishery thereby created, without legislation:

It should also be noted that the aboriginal rights recognized and affirmed by s. 35(1) exist within a legal context in which, since the time of the Magna Carta, there has been a common law right to fish in tidal waters that can only be abrogated by the enactment of competent legislation:

... the subjects of the Crown are entitled as of right not only to navigate but to fish in the high seas and tidal waters alike.

...

[I]t has been unquestioned law that since Magna Charta (*sic*) no new exclusive fishery could be created by Royal grant in tidal waters, and that no public right of fishing in such waters, then existing, can be taken away without competent legislation.

(*Attorney-General of British Columbia v. Attorney General of Canada*, [1914] A.C. 153 (J.C.P.C.), at pp. 169-70, *per* Viscount Haldane.)

[38] The role of the public right of fishery in the context of the present *Fisheries Act* was addressed by the British Columbia Court of Appeal in *R. v. Kapp*, 2006 BCCA 277, 271 D.L.R. (4th) 70 (*Kapp*), *per* Justice Low, all other judges concurring on this point, affirmed by 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483, dealing

VII. Analyse

A. *Droit de pêcher du public*

[36] Les demandeurs affirment qu'il existe un droit de pêcher du public quasi constitutionnel qui ne peut être abrogé que par l'édiction d'un texte de loi valide. Bien que j'accepte qu'il puisse exister un droit résiduel de pêcher du public dans certaines circonstances dans lesquelles le Parlement n'a pas légiféré, ce droit public ne s'applique pas en l'espèce.

[37] Dans l'arrêt *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723, au paragraphe 67, la Cour suprême du Canada a examiné le droit de pêcher du public au Canada. La Cour a résumé et accepté la jurisprudence du Comité judiciaire du Conseil privé suivant laquelle le droit du public de pêcher ne pouvait être aboli — et qu'une nouvelle pêcherie exclusive ne pouvait être ainsi créée — sans l'édiction d'un texte législatif :

En outre, il convient de signaler que les droits ancestraux reconnus et confirmés par le par. 35(1) existent dans un contexte juridique où, depuis l'époque de la Grande Charte, on reconnaît en common law un droit de pêcher dans les eaux à marée qui ne peut être aboli que par l'édiction de textes législatifs constitutionnels :

[TRADUCTION] ... les sujets de Sa Majesté ont le droit non seulement de naviguer mais encore de pêcher en haute mer et dans les eaux à marée

...

[I]l est établi sans conteste en droit depuis la Grande Charte qu'aucune nouvelle pêcherie exclusive ne peut être créée par concession royale dans les eaux à marée et qu'aucun droit du public de pêcher dans de telles eaux, existant alors, ne peut être retiré sans texte législatif constitutionnel.

(*Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*, [1914] A.C. 153 (J.C.P.C.), aux pp. 169 et 170 (le vicomte Haldane).)

[38] Le rôle du droit du public de pêcher dans le contexte de la *Loi sur les pêches* actuelle a été examiné par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *R. v. Kapp*, 2006 BCCA 277, 271 D.L.R. (4th) 70 (*Kapp*), le juge Low, avec l'appui de tous les autres juges sur ce point, confirmé par 2008 CSC 41,

with the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] and Aboriginal rights issues only.

[39] At paragraph 19, Justice Low stated that:

The common law right to fish in Canada has been substantially limited by the *Fisheries Act*. The statute and the regulations passed pursuant to it control fishing. A right to fish in waters to which the statute has application does not exist in law unless authorized under that statute, usually by licence. [Emphasis added.]

[40] Hence, although the public right of fishery may still exist, it is nonetheless restricted by the *Fisheries Act*. This legislation regulates who may enter the fishery and the allocation of the fishery resources, imposing significant limits on who may exercise the public right to fish and under what circumstances they may do so.

[41] The applicants recognize that the management and allocation of the public resource between user groups in the public fishery does not offend the public right to fish (*Kapp*, above, at paragraphs 54–66). However, the applicants distinguish this case law since Mr. Carto received exclusive access to all the wild geoduck in the aquaculture site, through an aquaculture licence, without any limitation. I do not agree.

[42] *Kapp* must be read in the context of the changes in the law articulated in and following *Morton*. *Morton* confirmed that the federal government has jurisdiction over aquaculture, a fishery which falls under the federal fisheries power (*Morton*, above, at paragraphs 156, 161 and 193). After this decision, formal responsibility for aquaculture was transferred to the federal government. Federal legislation and regulations relating to aquaculture now legally abrogate the public right of fishery.

[2008] 2 R.C.S. 483 sur les questions relatives uniquement à la Charte [*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, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] et aux questions de droits ancestraux.

[39] Au paragraphe 19, le juge Low déclare :

[TRADUCTION] Le droit de pêcher reconnu par la common law au Canada a été considérablement restreint par la *Loi sur les pêches*. La Loi et son règlement d'application contrôlent la pêche. Le droit de pêcher dans les eaux auxquelles la loi s'applique n'existe en droit que s'il est autorisé par la loi, habituellement par un permis ou une licence. [Non souligné dans l'original.]

[40] Par conséquent, bien que le droit de pêcher du public puisse toujours exister, il est néanmoins circonscrit par la *Loi sur les pêches*. Cette loi détermine qui peut pratiquer la pêche et répartit les ressources halieutiques, en imposant des limites importantes quant aux personnes qui peuvent exercer le droit du public de pêcher et en définissant les modalités d'exercice de ce droit.

[41] Les demandeurs reconnaissent que la gestion et la répartition de la ressource publique entre les groupes d'utilisateurs des pêches publiques ne contreviennent pas au droit de pêcher du public (arrêt *Kapp*, précité, aux paragraphes 54 à 66). Les demandeurs établissent toutefois une distinction entre l'affaire *Kapp* et la présente espèce, étant donné que M. Carto a obtenu un accès exclusif à toutes les panopes sauvages se trouvant sur le site aquacole grâce au permis d'aquaculture qui lui a été délivré, et ce, sans aucune restriction. Je ne suis pas de leur avis.

[42] L'arrêt *Kapp* doit être lu dans le contexte des modifications apportées à la Loi qui ont été articulées dans la décision *Morton*. La Cour a confirmé que le gouvernement fédéral avait compétence sur l'aquaculture, qui est un sujet qui relève du pouvoir fédéral sur les pêches (arrêt *Morton*, précité, aux paragraphes 156, 161 et 193). À la suite de cette décision, la responsabilité officielle des permis d'aquaculture a été transférée au gouvernement fédéral. La législation et la réglementation fédérales sur l'aquaculture a depuis eu pour effet d'abroger par voie législative le droit de pêcher du public.

[43] Reading *Morton* and *Kapp* together, the federal government has exercised its legislative authority to manage the fisheries resources within the public fishery and private aquaculture fishery. This necessarily includes the geoduck fishery—comprising all the geoduck in the region—and the allocation of resources between the owners of G licences and aquaculturalists. The PARs and an aquaculture licence validly authorized by them are “simply part of the regulatory scheme in force at the relevant time” and “only one of the methods of allocation of the resource” (*Kapp*, above, paragraphs 54 and 57). The Minister retains the right to issue other licences pursuant to his absolute discretion under section 7 of the *Fisheries Act* (*Kapp*, above, at paragraph 60). Therefore, this decision appears to be very similar to the allocation decision in *Kapp*, which did not create an exclusive fishery and did not offend the public right to fish.

[44] Therefore, the determinative issue is whether the licence issued to Mr. Carto falls within the scope of the *Fisheries Act* and the PARs. The Minister’s decision to issue the licence amendment is not rendered incorrect by the public right of fishery. Where the legislative scheme exists and regulates the public right to fish, an aquaculture licence that falls within the bounds of the applicable legislation and regulations is validly authorized.

B. Authorization under the PARs

[45] I turn to an examination of the PARs. Section 3 of the PARs states that, “[t]he Minister may issue an aquaculture licence authorizing a person to engage in aquaculture and prescribed activities” (emphasis added). If Ms. Marcus correctly concluded that the harvest of the geoduck already present on Mr. Carto’s tenure fell within the definition of aquaculture or prescribed activities, then the licence is validly issued under the PARs.

[43] Il résulte du rapprochement des arrêts *Morton* et *Kapp* que le gouvernement fédéral a exercé son pouvoir législatif en matière de gestion des ressources halieutiques dans le cadre des pêches publiques et de l’aquaculture privées, ce qui comprend nécessairement la pêche à la panope — y compris tous les types de panopes de la région — et la répartition des ressources entre les propriétaires des permis de catégorie G et les aquaculteurs. Le Règlement sur l’aquaculture et les permis d’aquaculture valablement délivrés en vertu de ce règlement [TRADUCTION] « font simplement partie du régime réglementaire en vigueur à l’époque en cause » et [TRADUCTION] « ne sont qu’une des méthodes de répartition de la ressource » (arrêt *Kapp*, précité, aux paragraphes 54 et 57). Le ministre conserve le droit de délivrer d’autres permis en vertu du pouvoir discrétionnaire absolu que lui confère l’article 7 de la *Loi sur les pêches* (arrêt *Kapp*, précité, au paragraphe 60). La décision visée en l’espèce semble donc se rapprocher beaucoup de la décision de répartition prise dans l’affaire *Kapp*, qui n’a pas eu pour effet de créer une pêcherie exclusive et n’a pas porté atteinte au droit de pêcher du public.

[44] Par conséquent, la question déterminante est celle de savoir si le permis délivré à M. Carto tombe sous le coup de la *Loi sur les pêches* et du Règlement sur l’aquaculture. Le droit de pêcher du public ne rend pas incorrecte la décision du ministre de délivrer le permis modifié. Lorsque le régime législatif réglemente le droit de pêcher du public, un permis d’aquaculture qui respecte les paramètres de la loi et des règlements applicables peut valablement être délivré.

B. Autorisation accordée en vertu du Règlement sur l’aquaculture

[45] Je passe à l’examen du Règlement sur l’aquaculture, dont l’article 3 dispose que « [l]e ministre peut délivrer un permis d’aquaculture autorisant une personne à pratiquer l’aquaculture ou des activités réglementaires » (non souligné dans l’original). Si c’est à juste titre que M^{me} Marcus a conclu que la culture de la panope qui se trouvait déjà dans la tenure de M. Carto répondait à la définition de l’expression « aquaculture ou activités

[46] The applicants assert that the prohibition on commercial fishing renders Mr. Carto's activities *vis-à-vis* the geoduck on his tenure illegal. A licence for aquaculture, as well as the corresponding licences for broodstock and to transfer the seeded geoduck, is required. This argument appears to negate the straightforward possibility that the geoduck on Mr. Carto's tenure are the proper subject of an aquaculture licence as the product of aquaculture, defined under the PARs as the cultivation of fish.

[47] The legal status of these pre-existing geoduck must be determined with reference to the prescribed activity of "the catching of fish that is incidental to the operation of an aquaculture facility" and the very unique facts presented by this case.

[48] For the following reasons, I believe that the licence is validly issued since the harvest of the pre-existing geoduck is incidental to the operation of an aquaculture facility.

C. The Meaning of "Incidental to the Operation of an Aquaculture Facility"

[49] As noted, section 3 of the PARs permits an aquaculture licence to authorize "prescribed activities" including the "catching of fish that is incidental to the operation of an aquaculture facility" (PARs, section 1). This case raises a question of statutory interpretation: namely, the meaning of the words "incidental to the operation of an aquaculture facility."

[50] The modern rule of statutory interpretation, as stated by Elmer A. Driedger (*Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983), at page 87) and

réglementaires », le permis a été valablement délivré en vertu du Règlement sur l'aquaculture.

[46] Les demandeurs affirment que l'interdiction frappant la pêche commerciale rend illégales les activités exercées par M. Carto en ce qui concerne la panope se trouvant sur sa tenure. Il lui faut obtenir un permis d'aquaculture ainsi que les permis correspondants pour les stocks de géniteurs et transférer les panopes ensemencées. Cet argument semble occulter la possibilité toute simple que les panopes se trouvant sur la tenure de M. Carto fassent légitimement l'objet d'un permis d'aquaculture en tant que produit d'aquaculture défini par le Règlement sur l'aquaculture comme produit de la culture du poisson.

[47] Le statut juridique des panopes déjà existantes doit être établi en fonction des activités prévues de « prise accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture » et des faits tout à fait uniques de la présente espèce.

[48] Pour les motifs qui suivent, j'estime que le permis a été valablement délivré, étant donné que la récolte des panopes déjà existantes constitue une prise accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture.

C. Sens de l'expression « prise accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture »

[49] Comme nous l'avons déjà signalé, l'article 3 du Règlement sur l'aquaculture permet la délivrance d'un permis d'aquaculture pour autoriser l'exercice d'« activités réglementaires », y compris « la prise accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture » (Règlement sur l'aquaculture, article 1), ce qui soulève une question d'interprétation législative, à savoir le sens des mots « dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture ».

[50] La règle moderne d'interprétation des lois a été formulée par Elmer A. Driedger (*Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto : Butterworths, 1983) à la

cited with approval by the Supreme Court (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd., Re* [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 26, is as follows:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[51] When reading the words of the PARs to determine their grammatical and ordinary sense, it is logical to define “incidental” in reference to jurisprudence requiring a meaningful connection to a particular activity, including activities that are subordinate to a principal activity (*Bank of Nova Scotia v. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)*, 2003 BCCA 29, 11 B.C.L.R. (4th) 206, at paragraphs 55–58; *R. v. Sundown*, [1999] 1 S.C.R. 393, at paragraphs 28–33; *Canadian National Railway Co. v. Harris*, [1946] S.C.R. 352, at page 386, *per* Estey J). In this particular circumstance, the meaningful connection must be to the operation of an aquaculture facility. The word “incidental” does not necessarily imply a particular meaning that may be found in the fishing industry at large, as posited by the applicants.

[52] This interpretation is supportable with reference to the broader context of the statutory scheme as a whole. The framework of the PARs demonstrates that the presence of a licensed, cultured crop may not be necessary, contrary to the assertions of the applicants.

[53] Section 4 of the PARs does not appear to be limited, as argued by the applicants, to exclude a harvest of fish preceding a licensed, seeded crop. According to section 4, an aquaculture licence may contain conditions relating to “the harvesting of fish in the aquaculture facility” and the records that must be kept of harvests and other catches, such as catches of nuisance fish or fish that escape the facility (PARs, section 4, emphasis added). This provision was drafted very broadly, with no limitation on what type of fish may be harvested. The

page 87), citée et approuvée par la Cour suprême (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 26). La voici :

[TRADUCTION] Aujourd’hui, il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une Loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la Loi, l’objet de la Loi et l’intention du législateur.

[51] Lorsqu’on lit les mots du Règlement sur l’aquaculture pour en discerner le sens ordinaire et grammatical, il est logique de définir les mots « dans le cadre de » (« *incidental to* » dans la version anglaise) à la lumière de la jurisprudence exigeant l’existence d’un lien significatif avec une activité particulière, y compris des activités subordonnées à une activité principale (*Bank of Nova Scotia v. British Columbia (Superintendent of Financial Institutions)*, 2003 BCCA 29, 11 B.C.L.R. (4th) 206, aux paragraphes 55 à 58; *R. c. Sundown*, [1999] 1 R.C.S. 393, aux paragraphes 28 à 33; *Canadian National Railway Co. v. Harris*, [1946] R.C.S. 352, à la page 386, le juge Estey). Dans le cas qui nous occupe, ce lien significatif doit se faire avec l’exploitation d’une installation d’aquaculture. L’expression « dans le cadre de » ne suppose pas nécessairement un sens particulier propre à l’industrie de la pêche en général, contrairement à ce que prétendent les demandeurs.

[52] Cette interprétation est défendable si l’on tient compte du contexte général du régime législatif dans son ensemble. Il ressort du cadre général du Règlement sur l’aquaculture que la présence d’une culture réglementée faisant l’objet d’un permis n’est peut-être pas nécessaire, contrairement à ce que prétendent les demandeurs.

[53] L’article 4 du Règlement sur l’aquaculture ne semble pas se limiter, comme le soutiennent les demandeurs, à un type de récolte, de sorte qu’il exclurait la récolte de poissons qui précède celle de poissons ensemencés faisant l’objet d’un permis. Aux termes de l’article 4, un permis d’aquaculture peut être assorti de conditions portant sur « la récolte du poisson dans l’installation d’aquaculture » et les registres à tenir à l’égard des récoltes et des autres prises, telles que les prises de poissons nuisibles et des poissons qui s’évadent

use of a qualifier in other situations—for example, with respect to “nuisance fish”—further emphasizes that the word “fish” is meant to be viewed broadly.

[54] Other conditions that may be placed in an aquaculture licence also support this interpretation. The conditions under subsection 22(1) of the FGRs relating to fishing may be placed in an aquaculture licence pursuant to section 4 of the PARs; for example, specification of a fishing vessel, fishing equipment, species and quantity of fish or locations and times when fishing is permitted. This element of the PARs casts doubt on whether Parliament intended a clear demarcation under fisheries regulations between licensed, cultured fish and other fish.

[55] The purpose of the PARs is to license and facilitate aquaculture activities. A meaningful link to the operation of an aquaculture facility is consistent with this purpose. It also provides an important limitation, ensuring that an aquaculture licence requires some level of aquaculture activity.

[56] I would not assume, as the applicants do, that “incidental to the operation of an aquaculture facility” should be interpreted with reference to the meaning of “incidental catch” or “accidental catch” in the context of commercial fishing. On the basis of plain meaning alone, the use of the phrase “to the operation of an aquaculture facility” seems to import additional considerations than simply whether or not a catch was inadvertent. Further, the term “incidental catch” is used in section 5 of the PARs, which states that:

5. Unless the retention of incidental catch is expressly authorized by an aquaculture licence, every person who catches a fish incidentally must immediately return it, if it is alive, to

de l’installation (Règlement sur l’aquaculture, article 4, non souligné dans l’original). Cette disposition a été rédigée de façon très large sans limiter le type de poisson qui peut être récolté. L’utilisation d’un qualificatif dans d’autres situations — par exemple dans le cas des « poissons nuisibles » — souligne le fait que le mot « poisson » doit être interprété de façon très large.

[54] Les autres conditions dont un permis d’aquaculture peut être assorti confirment également cette interprétation. Aux termes de l’article 4 du Règlement sur l’aquaculture, un permis d’aquaculture peut être assorti des conditions prévues au paragraphe 22(2) du Règlement de pêche, comme, par exemple, les spécifications d’un bateau de pêche, l’équipement de pêche, les espèces et la quantité de poissons pêchés ou les endroits ou les lieux et les moments où la pêche est permise. Cet aspect du Règlement sur l’aquaculture permet de se demander si le législateur souhaitait faire une distinction claire entre les poissons visés par des permis de pêche, les poissons cultivés et les autres poissons visés par la réglementation sur les pêches.

[55] Le Règlement sur l’aquaculture a pour objet de régir la délivrance des permis d’aquaculture et de faciliter les activités d’aquaculture. L’existence d’un lien significatif avec l’exploitation d’une installation d’aquaculture est compatible avec cet objectif. Le Règlement sur l’aquaculture prévoit également une restriction importante : le permis d’aquaculture exige un certain degré d’activité d’aquaculture.

[56] Contrairement aux demandeurs, je ne suis pas prête à tenir pour acquis que l’expression « dans le cadre de l’exploitation d’une installation d’aquaculture » devrait être interprétée en fonction du sens de l’expression « prise accidentelle » qui est employée dans le contexte de la pêche commerciale. Si l’on s’en tient au sens courant des mots, l’expression « exploitation d’une installation d’aquaculture » semble faire entrer en jeu d’autres facteurs que ceux consistant à se demander simplement si la prise était accidentelle ou non. De plus, l’expression « prise accidentelle » est employée à l’article 5 du Règlement sur l’aquaculture, qui dispose :

5. Sauf dans le cas où le permis d’aquaculture autorise expressément la rétention des prises accidentelles, quiconque prend accidentellement un poisson doit, s’il est encore vivant,

waters outside the aquaculture facility in a manner that causes it the least harm.

[57] Section 5 of the PARs does appear to equate the word “incidental” with the word “accidental”, as the applicants assert. However, since different wording was chosen in the definition of “prescribed activities” under section 1 of the PARs, this suggests that a different meaning was also intended.

[58] Therefore, an aquaculture licence may authorize the catching of fish incidental to the operation of an aquaculture facility. A meaningful connection to aquaculture activities is necessary, but the PARs do not require the presence of a licensed, cultured crop or that the catch is accidental. If Ms. Marcus’s findings support a meaningful link to an aquaculture operation in this case, then Mr. Carto’s licence is appropriately authorized under the PARs.

D. *Mr. Carto’s Actions*

[59] Ms. Marcus’s factual findings, viewed in the context of the record before her, demonstrate that Mr. Carto’s aquaculture licence is validly authorized. Mr. Carto’s harvest of the pre-existing geoduck, although not cultivated pursuant to an aquaculture licence, appears to be incidental to his ongoing Mari-Poly aquaculture operation, which includes the farming of geoduck.

[60] Ms. Marcus found that:

- Mr. Carto was engaged in “active husbandry of the geoduck population at the site” on the basis of his activities, including “replanting juvenile geoduck ... disrupted in various bottom clean-up operations, as well as the natural sets that have occurred under mesh containers and netting left on the bottom from previous farm operations”;

le remettre sur-le-champ dans les eaux situées à l’extérieur de l’installation d’aquaculture de manière à lui occasionner le moins de blessures possible.

[57] L’article 5 du Règlement sur l’aquaculture semble considérer les mots anglais « *incidental* » et « *accidental* » comme des équivalents, comme l’affirment les demandeurs. Toutefois, comme un libellé différent a été retenu dans la définition de l’expression « activités réglementaires », à l’article 1 du Règlement sur l’aquaculture, il semble qu’il faille en conclure que le législateur souhaitait qu’on leur donne un sens différent.

[58] Par conséquent, un permis d’aquaculture peut autoriser la prise de poisson dans le cadre de l’exploitation d’une installation d’aquaculture. Il doit nécessairement exister un lien significatif avec des activités d’aquaculture, mais le Règlement sur l’aquaculture n’exige pas l’existence d’une culture faisant l’objet d’un permis ou que la prise soit accidentelle. Si les conclusions de M^{me} Marcus confirment l’existence en l’espèce d’un lien significatif avec une entreprise d’aquaculture, le permis de M. Carto a valablement été délivré en vertu du Règlement sur l’aquaculture.

D. *Agissements de M. Carto*

[59] Les conclusions de fait de M^{me} Marcus, vues dans le contexte du dossier dont elle disposait, démontrent que le permis d’aquaculture de M. Carto a été valablement autorisé. La récolte, par M. Carto, des panopes préexistantes, bien qu’elles n’aient pas été cultivées en vertu d’un permis d’aquaculture, semble faire partie des activités qu’il mène dans son établissement aquacole Mari-Poly, qui incluent la culture de la panope.

[60] M^{me} Marcus a constaté ce qui suit :

- M. Carto s’adonnait à « la culture active de la population de panopes présente au site » d’après ses activités, notamment « la transplantation de panopes juvéniles [...] perturbées lors de diverses activités de nettoyage du fond, ainsi que de naissains sauvages qui se sont fixés sous les contenants à mailles et les filets laissés sur le fond par d’anciennes exploitations agricoles »;

• The “[h]arvest of existing wild geoduck at the site is intended by the aquaculturalist to test the substrate and the density of the existing stocks”;

• There “is no impact to the commercial fishery”: there is “no documented commercial harvest history at the site” and “the likelihood of existing high density population of commercially harvestable geoduck is low”; and

• The aquaculture site was already “actively under culture” of a number of marine species and “[t]he site is well occupied with [Mr. Carto’s] farming gear (rafts, long lines and on bottom sea cucumber)”.

[61] Ms. Marcus’s factual findings demonstrate that the harvest of the pre-existing geoduck may reasonably be considered to be incidental to the operation of an aquaculture facility. Ms. Marcus characterized the geoduck in the aquaculture site as almost exclusively those husbanded by Mr. Carto. Ms. Marcus’s findings demonstrate that Mr. Carto was committed to geoduck husbandry and intended to continue these activities pursuant to his aquaculture licence in the future. The harvesting of the geoduck already on the site would provide helpful information for Mr. Carto about where in the aquaculture site and under what conditions geoduck grow best as he proceeds with his activities pursuant to his licence. Ms. Marcus also acknowledged Mr. Carto’s overall aquaculture operation—of which the geoduck are only a part. This further supports her conclusion that Mr. Carto plans to harvest the geoduck not just for commercial reasons, but to obtain information to continue his work.

[62] Ms. Marcus does not use the word “aquaculture” or its definition under section 1 of the PARs, “cultivation of fish”, to describe Mr. Carto’s activities. This makes sense, since these activities were not licensed. However, Ms. Marcus’s factual findings lead the reader to conclude that unlicensed cultivation did occur—Mr. Carto replanted geoduck, cleaned up the sea floor and engaged in “active husbandry”. Further, the record demonstrates that the geoduck in the aquaculture site benefited from the predator netting, PVC tubes and kelp provided by

• Par la « récolte des panopes sauvages existantes sur le site, on cherche à analyser le substrat et à déterminer la densité des stocks existants »;

• Il n’y a « pas d’impact sur la pêche commerciale » : il n’y a « aucun antécédent documenté de pêche commerciale au site » et « la probabilité de l’existence d’une population à haute densité de panopes exploitables à des fins commerciales est faible »;

• Le site aquacole faisait déjà l’objet d’une « culture active » d’un certain nombre d’espèces marines et « le matériel de culture [de M. Carto] (radeaux, filières et concombres de mer) occupe le site) ».

[61] Les conclusions de fait de M^{me} Marcus démontrent que la récolte des panopes préexistantes peut raisonnablement être considérée comme faisant partie de l’exploitation d’un établissement aquacole. M^{me} Marcus a décrit les panopes présentes au site aquacole comme étant presque exclusivement des panopes cultivées par M. Carto. Les conclusions de M^{me} Marcus démontrent que M. Carto était déterminé à pratiquer la culture de la panope et avait l’intention de poursuivre ses activités conformément à son permis d’aquaculture à l’avenir. La récolte des panopes déjà présentes au site fournirait de l’information utile à M. Carto quant à l’endroit et aux conditions propices à la culture de la panope au site aquacole alors qu’il procède à ses activités conformément à son permis. M^{me} Marcus a également reconnu l’ensemble des activités aquacoles menées par M. Carto — dont la culture de la panope n’est qu’un élément. Ce fait renforce sa conclusion que M. Carto planifie récolter les panopes non seulement à des fins commerciales mais aussi pour obtenir de l’information pour poursuivre ses activités.

[62] M^{me} Marcus n’utilise pas le mot « aquaculture » ou sa définition (élevage du poisson) donnée à l’article 1 du Règlement sur l’aquaculture pour décrire les activités de M. Carto, ce qui est logique, étant donné que ces activités n’étaient pas autorisées par permis. Toutefois, les conclusions de fait de M^{me} Marcus amènent le lecteur à conclure qu’une culture non autorisée a été pratiquée : M. Carto a transplanté des panopes, a nettoyé le fond et a pratiqué une « culture active ». En outre, les antécédents démontrent que les panopes présentes au site

Mr. Carto. This is consistent with the meaning of cultivation under this particular statutory scheme and more broadly, in other areas of law, such the context of cultivation of marijuana. For example, in *Mowry v. R.*, 2006 NBCA 18, 297 N.B.R. (2d) 16, at paragraph 11, the New Brunswick Court of Appeal accepted the following definition of cultivation: “[t]o bestow labour and attention upon land in order to the raising of crops, to till, to improve and render fertile by husbandry”.

[63] The applicants assert that Mr. Carto had an obligation to replace geoduck that he found, and that, if his activities extend further, they constitute enhancement and nothing more. However, Ms. Marcus’s finding that Mr. Carto engaged in “active husbandry” appears to be much closer to a finding that Mr. Carto cultivated geoduck, as opposed to simply discharging his statutory responsibility or engaging in enhancement.

[64] Mr. Carto’s activities go farther than the requirement to replace fish incidentally caught, as required under section 33 of the FGRs. Section 33 requires a person who catches a fish incidentally without authorization, to replace that fish in a manner that causes the least harm to it. Ms. Marcus stated in cross-examination that reburying a geoduck would go beyond this requirement to replace. Further, Mr. Carto’s cleanup activities with respect to the aquaculture site, expressly acknowledged by Ms. Marcus, as well as his activities documented in the record, involved much more than simple replacement.

[65] Mr. Carto’s actions do not fit the definition of enhancement espoused by the applicants. Enhancement is defined by the applicants as involving seeding on non-privately-held tenure, but nothing more. Mr. James Austin, a geoduck licence holder and President of the UHA Research Society, was cross-examined on his affidavit. Mr. Austin stated on cross-examination that the

aquacole ont bénéficié des filets anti-prédateurs et des tuyaux en PVC installés par M. Carto, ainsi que du varech qu’il a cultivé. Ces mesures correspondent à la signification du mot « élevage » au sens de ce régime législatif particulier et, de façon plus générale, d’autres domaines du droit, comme la culture de la marihuana. Par exemple, dans l’arrêt *Mowry c. R.*, 2006 NBCA 18, 297 R.N.-B. (2^e) 16, au paragraphe 11, la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick a accepté la définition suivante de culture : « [TRADUCTION] “l’action de travailler la terre, d’y donner des soins, pour produire des végétaux; de cultiver le sol; d’améliorer et de rendre fertile par l’agriculture” ». ».

[63] Les demandeurs affirment que M. Carto avait l’obligation de remettre en place les panopes qu’il a trouvées et que, si ses activités s’étendent davantage, elles constituent de la mise en valeur et rien de plus. Toutefois, la conclusion de M^{me} Marcus suivant laquelle M. Carto a pratiqué une « culture active » semble se rapprocher davantage d’une conclusion que M. Carto a cultivé des panopes plutôt que de simplement s’acquitter de sa responsabilité légale ou pratiquer la mise en valeur.

[64] Les activités de M. Carto vont au-delà de l’exigence de remettre à l’eau les prises accidentelles, comme l’exige l’article 33 du Règlement de pêche. Selon l’article 33, quiconque prend un poisson fortuitement sans autorisation doit le remettre dans l’eau où il l’a pris de manière à le blesser le moins possible. En contre-interrogatoire, M^{me} Marcus a affirmé que le réenfouissement d’une panope irait au-delà de cette exigence de la remettre en place. En outre, les activités de nettoyage du site aquacole menées par M. Carto, reconnues expressément par M^{me} Marcus, ainsi que ses activités documentées dans le dossier, ne se limitaient pas à la simple remise en place.

[65] Les agissements de M. Carto ne correspondent pas à la définition de la mise en valeur préconisée par les demandeurs. Ces derniers définissent la mise en valeur comme comprenant l’ensemencement sur une tenure non privée, mais rien de plus. M. James Austin, détenteur d’un permis à panope et président de l’UHA Research Society, a été contre-interrogé au sujet de son

commercial fishery performs enhancement activities, which consist of:

... putting privately-grown geoduck, juvenile geoduck back into the common property, into the, into the wild production... But they are left there to mature.

...

Some of them have been planted, yes, and some of them have been sprinkled on the seabed and protected. Some of them have been planted with a technical planter that we had.

(Applicants' record, at pages 101–103; see also applicants' record, at pages 597–598 in which enhancement, according to the UHA, appears to be restricted to seeding and reburying small geoduck.)

[66] Mr. Carto's situation is different than that of enhancement, in the context of the commercial fishery, as described by Mr. Austin. Mr. Carto has done much more with his Mari-Poly aquaculture operation than the commercial fisheries do. For example, Mr. Carto provided greater protection to his geoduck, protecting planted geoduck as well as those sprinkled on the seafloor. Mr. Carto's kelp also provided food for the geoduck. The term "enhancement" used by the applicants appears to involve planting geoduck and leaving them alone to mature. Mr. Carto's approach, as described by Ms. Marcus, was much more interventionist and of a fundamentally different character.

E. *Reasonableness of Findings in the Context of the Record*

[67] The applicants assert that the references in the record to Mr. Carto's activities, presumably in the licence applications, refer to proposed changes subject to approval and, thus, cannot be considered to be activities incidental to his aquaculture operation. I do not agree.

affidavit. M. Austin a déclaré en contre-interrogatoire que les pêcheurs commerciaux pratiquent des activités de mise en valeur, qui comprennent :

[TRADUCTION] [...] la remise de panopes cultivées par des intérêts privés, des panopes juvéniles, en propriété commune, en production sauvage [...] Mais elles y sont laissées jusqu'à la maturité.

[...]

Un certain nombre ont été enfouies, oui, et un certain nombre ont été parsemées sur le fond marin et protégées. Un certain nombre ont été enfouies à l'aide d'un planteur hydraulique que nous avions.

(Dossier des demandeurs, aux pages 101 à 103; voir aussi le dossier des demandeurs, aux pages 597 et 598, où la mise en valeur, selon la UHA, semble se limiter à l'ensemencement et au réenfouissement de petites panopes.)

[66] La situation de M. Carto est différente de la mise en valeur, dans le contexte de la pêche commerciale, comme l'a expliqué M. Austin. M. Carto a fait beaucoup plus dans le cadre de ses activités aquacoles à son établissement Mari-Poly que ne l'ont fait les pêcheurs commerciaux. Par exemple, M. Carto a vu à une meilleure protection de ses panopes, tant celles enfouies que celles parsemées sur le fond marin. Le varech cultivé par M. Carto a aussi servi de source de nourriture pour les panopes. L'expression « mise en valeur » utilisée par les demandeurs semble comporter l'ensemencement de panopes pour les laisser atteindre la maturité sans en prendre soin. L'approche de M. Carto, décrite par M^{me} Marcus, était beaucoup plus interventionniste et de nature fondamentalement différente.

E. *Caractère raisonnable des conclusions dans le contexte du dossier*

[67] Les demandeurs affirment que les renvois aux activités de M. Carto dans le dossier, probablement dans les demandes de permis, font référence aux modifications proposées sous réserve d'approbation et, donc, qu'elles ne peuvent pas être considérées comme des activités accessoires à son exploitation aquacole. Je ne suis pas d'accord.

[68] Ms. Marcus explained in her Summary Report that Mr. Carto “has demonstrated active husbandry of the pre-existing geoduck at the site”, referencing his activities in cleaning up the aquaculture site, salvaging juvenile geoduck and replanting them. Further, the information before Ms. Marcus showed that Mr. Carto took an active role in rescuing, replanting, protecting and feeding the geoduck at the aquaculture site:

- Ms. Marcus spoke to Mr. Carto about his activities relating to the geoduck and communicated with him by e-mail;
- She had access to Mr. Carto’s federal licence application dated November 24, 2010 and his DFO Interim Site Management Plan dated March 3, 2011, both of which refer to predator netting; and
- She also received Mr. Carto’s provincial licence amendment application dated August 26, 2010, which referenced the netting and PVC tubes used to protect the geoduck, as well as the kelp grown at the aquaculture site.

[69] In advancing their argument, the applicants ignore the context in which the licence amendment applications were submitted. Mr. Carto informed Ms. Marcus by e-mail, that:

As you know we worked very closely with MAL licensing as well as enforcement for the last 6+ years to develop this Mari-Poly Culture model.

Doing the R&D required to prove all of these species could be grown under one licence in one area.

A substantial amount of money has been spent thus far in developing to a stage [where] we are now ready for full quota production.

With regards to the Geo duck we were able to salvage some seed during under water clean up that was done.

This natural seed stock was spread out on the farm to test the substrate for a successful grow out.

[68] M^{me} Marcus a expliqué dans son rapport sommaire que M. Carto « a effectué la culture active des panopes préexistantes au site », en faisant référence à ses activités de nettoyage du site aquacole ainsi que de récupération et de réenfouissement des panopes juvéniles. En outre, l’information dont était saisie M^{me} Marcus révélait que M. Carto a tenu un rôle actif dans la récupération, la replantation, la protection et l’alimentation des panopes au site aquacole :

- M^{me} Marcus a parlé à M. Carto de ses activités liées à la panope et a communiqué avec lui par courrier électronique;
- Elle avait accès à la demande de permis fédéral de M. Carto, datée du 24 novembre 2010, et au Plan provisoire du MPO pour la gestion du site, daté du 3 mars 2011, qui font tous deux référence aux filets anti-prédateurs;
- Elle a aussi reçu la demande de modification du permis provincial présentée par M. Carto, datée du 26 août 2010, qui fait référence aux filets et aux tubes en PVC utilisés pour protéger les panopes ainsi qu’au varech cultivé au site aquacole.

[69] Dans leur argumentation, les demandeurs font l’abstraction du contexte dans lequel les demandes de modification de permis ont été présentées. M. Carto a informé M^{me} Marcus par courriel de ce qui suit :

[TRADUCTION] Comme vous le savez, nous avons travaillé en étroite collaboration avec la Direction de la délivrance des permis du MAT au cours des six dernières années pour développer ce modèle de culture pour Mari-Poly.

Il a fallu prouver, par la R-D que nous avons menée, que toutes ces espèces pouvaient être élevées sous un même permis et à un même endroit.

Une importante somme d’argent a été engagée jusqu’à maintenant dans le développement jusqu’à un stade où nous sommes maintenant prêts pour la pleine production de notre quota.

En ce qui concerne la panope, nous avons récupéré un certain nombre de semis durant le nettoyage du fond marin.

Cette semence naturelle a été parsemée sur le site pour déterminer si le substrat était propice à son grossissement.

We were told by the province to continue our R&D [projects] that had been discussed and when were successful and ready to go into production we could have it added to current licence which was done prior to the deadline.

[70] This is an acknowledgment that the provincial licence describes the apparatus already in place. The purpose of the licence amendment application was to gain official approval for actions that had already occurred and which were already sanctioned by the province.

[71] The applicants also point to Ms. Marcus's statement in her cross-examination that she did not remember discussing geoduck with Mr. Carto during her site visit, and the divers did not see any geoduck, geoduck predator netting or PVC tubes. However, the applicants ignore the fact that the intent of this particular site visit was to examine Mr. Carto's sea cucumber and sea cucumber culture methodology. Therefore, Ms. Marcus's findings in her Summary Report are perfectly reasonable, since, at the time, the DFO staff were not focused on geoduck.

[72] Lastly, the applicants raise the issue of a picture that Mr. Carto showed to Ms. Marcus on the basis that it contained juvenile geoduck. The applicants imply that since this picture does not contain geoduck, it may be inferred that Mr. Carto cannot identify geoduck or that there are no geoduck in the aquaculture site.

[73] In my view, the evidence relating to this photo is not sufficient to render Ms. Marcus's conclusions unreasonable. At best, this evidence appears to be somewhat contradictory. Further, Ms. Marcus chose to believe Mr. Carto's explanation of his activities based on her communications with him and documentation received from the provincial government. It is not the role of the court to reweigh this evidence to come to a different conclusion. Even if there are no geoduck in this particular picture, it does not necessarily follow that Mr. Carto did not cultivate geoduck in the aquaculture site. Therefore, Ms. Marcus's factual finding that Mr. Carto

La province nous a dit de poursuivre nos [projets de] R-D qui avaient fait l'objet de discussions et que lorsque nous aurions réussi et que nous serions prêts à passer à la production, nous pourrions la faire ajouter à notre permis actuel, ce qui a été fait avant la date limite.

[70] Ce qui précède confirme que le permis provincial décrit le matériel déjà en place. Le but de la demande de modification du permis était d'obtenir l'approbation officielle des activités qui avaient déjà été menées avec l'approbation de la province.

[71] Les demandeurs font également ressortir la déclaration de M^{me} Marcus dans son contre-interrogatoire suivant laquelle elle ne se rappelait pas avoir parlé de la panope avec M. Carto pendant sa visite du site, et que les plongeurs n'avaient pas vu de panopes, de filets anti-prédateurs ou de tubes en PVC. Cependant, les demandeurs ne tiennent pas compte du fait que l'intention de cette visite particulière du site était d'observer les concombres de mer et leur méthode de culture par M. Carto. Par conséquent, les conclusions de M^{me} Marcus dans son rapport sommaire sont tout à fait raisonnables, étant donné que le personnel du MPO n'accordait pas à ce moment-là son attention à la panope.

[72] En dernier lieu, les demandeurs ont soulevé la question d'une photographie que M. Carto a présentée à M^{me} Marcus en lui disant qu'elle montrait des panopes juvéniles. Comme aucune panope n'est présente dans cette photographie, les demandeurs laissent entendre que l'on peut déduire que M. Carto est incapable d'identifier une panope ou qu'il n'y a pas de panopes au site aquacole.

[73] À mon avis, les éléments de preuve liés à cette photographie ne sont pas suffisants pour rendre les conclusions de M^{me} Marcus déraisonnables. Au mieux, ils semblent être quelque peu contradictoires. En outre, M^{me} Marcus a choisi de croire l'explication donnée par M. Carto de ses activités d'après ses communications avec lui et la documentation reçue du gouvernement provincial. Il n'appartient pas à la Cour de procéder à une nouvelle appréciation de cette preuve pour parvenir à une conclusion différente. Même si aucune panope ne figure dans cette photographie, il ne s'ensuit pas forcément que M. Carto ne la cultivait pas au site aquacole.

engaged in geoduck husbandry should not be disturbed on this basis.

VIII. Conclusion

[74] In conclusion, I find that Mr. Carto's licence amendment is appropriately authorized under the PARs. Stated in terms of the standard of review, I am satisfied that the threshold decision that the Minister had the authority to issue the licence amendment was correct. Further, the Minister's interpretation of the words "incidental to the operation of an aquaculture facility" was correct. Finally, the Minister's findings of fact and mixed fact and law (as reflected in the Summary Report) were reasonable.

[75] This case presents unusual facts. In the general case, it is not likely that pre-existing stocks would be incidental to an aquaculture operation since there would be no history—licensed or not—of cultivation at the site and no grounds upon which the Minister could conclude that this cultivation would continue in the future. However, Mr. Carto's situation is unique. Mr. Carto applied for a federal aquaculture licence after the transition from provincial regulation of aquaculture. Under the provincial regime, Mr. Carto was apparently sanctioned by the provincial government to test out the farming of geoduck in the context of his experimental Mari-Poly culture model, with the assumption that a licence could be obtained later if cultivation was successful. Although Mr. Carto did eventually receive a provincial licence, this provincial licence was not valid for long because of the decision in *Morton*. This left Mr. Carto to apply for a federal aquaculture licence under somewhat unusual circumstances. In addition, the harvest of these geoduck will provide important information for the continuation of Mr. Carto's husbandry of geoduck. The geoduck harvest is authorized pursuant to the "prescribed activity" of "catching fish incidental to the operation of an aquaculture facility".

Par conséquent, la conclusion de fait de M^{me} Marcus suivant laquelle M. Carto pratiquait la culture de la panope ne devrait pas être modifiée sur ce fondement.

VIII. Conclusion

[74] En conclusion, j'estime que le permis modifié de M. Carto a été valablement autorisé en vertu du Règlement sur l'aquaculture. Si l'on envisage la question sous l'angle de la norme de contrôle, je suis convaincue que la décision préliminaire suivant laquelle le ministre avait le pouvoir de délivrer le permis modifié était bien fondée. De plus, l'interprétation que le ministre a faite de l'expression « dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture » était correcte. Enfin, les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit du ministre (reproduites dans le rapport sommaire) étaient raisonnables.

[75] La présente affaire comporte des faits inusités. Normalement, il est peu probable que des stocks préexistants constituent des prises accidentelles dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture, étant donné qu'il n'existerait aucun antécédent — sous forme notamment de permis — confirmant que du poisson était cultivé à cet endroit et aucune raison permettant au ministre de conclure que cette culture se poursuivrait à l'avenir. La situation de M. Carto est toutefois unique. M. Carto a demandé un permis d'aquaculture fédéral après la transition de la réglementation provinciale de l'aquaculture à une réglementation fédérale. Sous le régime provincial, M. Carto était manifestement autorisé par le gouvernement provincial à mettre à l'essai la culture du panope dans le cadre des activités qu'il menait dans son établissement aquacole Mari-Poly en tenant pour acquis qu'il pourrait obtenir un permis plus tard si cette culture réussissait. Bien que M. Carto ait obtenu plus tard un permis provincial, celui-ci n'a pas été valide pendant une longue période en raison de la décision *Morton*. M. Carto a donc dû demander un permis d'aquaculture fédéral dans des circonstances quelque peu inusitées. De plus, la récolte des panopes en question devrait fournir d'importants renseignements pour la poursuite de la culture active de la population de panopes. La récolte de la panope est autorisée en tant qu'« activité réglementaire » consistant en « la prise

[76] The application for judicial review will be dismissed with costs to the respondents. At the close of the hearing, I asked that counsel for all parties present their bills of costs. I gave the parties an opportunity to comment on those bills of costs. The applicants did not comment on the bills of costs put forward for consideration by the respondents. In my discretion, I believe that a total award of \$40 000 inclusive of all fees, disbursements and taxes is reasonable. I will include an award of a lump sum amount of \$20 000 to each of: (a) Mr. Carto; and (b) the Attorney General of Canada and the Minister of Fisheries and Oceans (jointly).

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES as follows:

1. The application for judicial review is dismissed;
2. Costs in the following lump sum amounts, inclusive of all fees, taxes and disbursements, are to be paid by the applicants to the respondents:
 - a) to Mr. Don Carto: \$20 000; and
 - b) to the Attorney General of Canada and Minister of Fisheries and Oceans (jointly): \$20 000.

accidentelle de poisson dans le cadre de l'exploitation d'une installation d'aquaculture ».

[76] La demande de contrôle judiciaire sera rejetée et les dépens seront adjugés aux défendeurs. À la clôture de l'audience, j'ai demandé aux avocats de toutes les parties de me soumettre leur mémoire de dépens. J'ai accordé aux parties la possibilité de formuler leurs observations au sujet des mémoires de dépens en question. Les demandeurs n'ont pas formulé d'observation au sujet du mémoire de dépens soumis par les défendeurs pour examen. Exerçant mon pouvoir discrétionnaire, j'estime qu'un montant total de 40 000 \$, incluant tous les frais, débours et taxes, est raisonnable. Je vais adjuer à titre de dépens un montant forfaitaire de 20 000 \$ qui sera attribué respectivement : a) à M. Carto; b) au procureur général et au ministre des Pêches et des Océans (conjointement).

JUGEMENT

LA COUR :

1. REJETTE la demande de contrôle judiciaire;
2. CONDAMNE les demandeurs à payer aux défendeurs à titre de dépens les montants forfaitaires suivants, qui comprennent tous les frais, taxes et débours :
 - a) à M. Don Carto : 20 000 \$;
 - b) au procureur général du Canada et au ministre des Pêches et des Océans (conjointement) : 20 000 \$.