

A-941-96
(T-554-91)

Carpenter Fishing Corporation, Don Johannes, Kaarina Etheridge, Simpson Fishing Co. Ltd., White Hope Holdings Ltd. and Norman Johnson (*Plaintiffs*) (*Respondents*)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada and Bernard Valcourt, Minister of Fisheries and Oceans (*Defendants*) (*Appellants*)

(T-974-91)

Titan Fishing Ltd. (*Plaintiff*) (*Respondent*)

v.

Her Majesty the Queen in Right of Canada and Bernard Valcourt, Minister of Fisheries and Oceans (*Defendants*) (*Appellants*)

INDEXED AS: CARPENTER FISHING CORP. v. CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Décary and Linden J.J.A.—
Vancouver, December 4; Ottawa, December 23, 1997.

Fisheries — Quota system established by Minister of Fisheries and Oceans for halibut fishing on West Coast — Respondents challenging process leading to adoption of catch history allocation — Trial Judge declaring Minister's decision to implement current owner restriction unlawful — Erred in treating Minister's decision not as legislative action — Imposition of quota policy discretionary decision in nature of policy, legislative action — Fisheries Act, s. 7(1) giving Minister absolute discretion to issue fishing licences — Courts to intervene only when Minister's actions beyond broad purposes permitted under Act — Court should not question Minister's judgment as to propriety of quota policy.

Administrative law — Judicial review — Declarations — Trial Judge declaring current owner restriction, part of formula to determine halibut fishing quota, unlawful — Imposition of quota policy discretionary decision, legislative action — Policy guidelines not subject to judicial review unless tainted by bad faith, non-conformity with natural

A-941-96
(T-554-91)

Carpenter Fishing Corporation, Don Johannes, Kaarina Etheridge, Simpson Fishing Co. Ltd., White Hope Holdings Ltd. et Norman Johnson (*demandeurs*) (*intimés*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada et Bernard Valcourt, ministre des Pêches et des Océans (*défendeurs*) (*appelants*)

(T-974-91)

Titan Fishing Ltd. (*demanderesse*) (*intimée*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada et Bernard Valcourt, ministre des Pêches et des Océans (*défendeurs*) (*appelants*)

RÉPERTORIÉ: CARPENTER FISHING CORP. c. CANADA (C.A.)

Cour d'appel, juges Pratte, Décary et Linden, J.C.A.—
Vancouver, 4 décembre; Ottawa, 23 décembre 1997.

Pêches — Le ministre des Pêches et des Océans a mis sur pied un régime de quotas pour la pêche du flétan sur la côte ouest — Les intimés ont contesté le processus ayant donné lieu à l'adoption de l'allocation fondée sur l'historique de la capture — Le juge de première instance a déclaré que la décision du ministre de mettre en œuvre la restriction applicable au détenteur actuel était illégale — Il a commis une erreur en ne traitant pas la décision du ministre comme une mesure législative — La mise en œuvre d'une politique en matière de quotas est une décision discrétionnaire qui tient de la mesure législative ou stratégique — L'art. 7(1) de la Loi sur les pêches donne au ministre le pouvoir discrétionnaire absolu d'octroyer des permis de pêche — Les tribunaux devraient intervenir seulement lorsque le ministre prend des mesures qui outrepassent les buts généraux autorisés par la Loi — La Cour ne devrait pas mettre en doute le jugement du ministre sur la pertinence de la politique en matière de quotas.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Jugements déclaratoires — Le juge de première instance a déclaré que la restriction applicable au détenteur actuel, qui fait partie d'une formule servant à attribuer des quotas pour la pêche du flétan, était illégale — La mise en œuvre d'une politique en matière de quotas est une décision discrétionnaire qui

justice, irrelevant purpose — Standard of review of administrative functions inapplicable to legislative action — Legislative, policy decisions not subject to principles of natural justice — Not for Court to question wisdom of Minister's policy decision — Trial Judge became Minister for day in substituting respondents' formula for Minister's.

Practice — Judgments and orders — Unless authorized by Federal Court Rules, only one judgment should be rendered following trial — Judgment should dispose of all issues between parties — Judgment not to be rendered "by instalments".

This was an appeal from a Trial Division decision declaring that a decision made in 1990 by the Minister of Fisheries and Oceans to implement the current owner restriction, which is part of a formula to determine halibut quota, was unlawful. In 1990, the Minister established a quota system for halibut fishing on the West Coast of Canada. The formula retained by the Minister, as a policy and general guideline for the attribution of individual quotas to licence holders, was based 30% on vessel length and 70% on catch history of the licence during the period 1986-1989. The respondents, who were individuals and corporations involved in the West Coast halibut fishery, argued that the process that led to the adoption of the catch history allocation was undemocratic and that the Minister based the catch history allocation on the past experience of the licence holder rather than on that of the licence itself. In ruling in favour of the respondents, the Trial Judge found that the decision of the Minister to implement the "current owner restriction" upon halibut licence holders by way of a condition to fish was "not an administrative decision which is legislative in nature", that the respondents were therefore entitled to procedural fairness and that the process of consultation followed by the Department was undemocratic and breached the rules of natural justice. That ruling was the subject of the present appeal.

Held, the appeal should be allowed.

The procedure followed by the Trial Judge, splitting the issues to be decided in two parts, the legality issue and the relief, was unusual. Unless a contrary practice is authorized by the *Federal Court Rules*, only one judgment should be rendered following the trial of an action and that judgment

tient de la mesure législative — Les lignes directrices ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire, sauf en cas de mauvaise foi, de non-respect des principes de justice naturelle et d'objet inapproprié — La norme de contrôle applicable aux fonctions administratives ne s'applique pas aux mesures législatives — Les principes de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou stratégiques — Il n'appartient pas à la Cour de mettre en doute la sagesse de la décision du ministre en matière de politique — Le juge de première instance est devenu ministre l'espace d'une journée en remplaçant la formule du ministre par celle des intimés.

Pratique — Jugements et ordonnances — À moins d'indication contraire dans les Règles de la Cour fédérale, un seul jugement devrait être rendu après l'instruction d'une action — Ce jugement devrait mettre fin au litige entre les parties — Un jugement ne doit pas être rendu «par tranches».

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Section de première instance portant que la décision prise en 1990 par le ministre des Pêches et des Océans de mettre en œuvre la restriction applicable au détenteur actuel, qui fait partie d'une formule servant à attribuer des quotas pour la pêche du flétan, était illégale. En 1990, le ministre a établi un régime de quotas pour la pêche du flétan sur la côte ouest du Canada. La formule choisie par le ministre comme ligne directrice générale et stratégique pour l'attribution de quotas individuels aux détenteurs de permis était fondée à 30 p. 100 sur la longueur du bateau et à 70 p. 100 sur le rendement antérieur du détenteur actuel au cours de la période allant de 1986 à 1989. Les intimés, qui sont des personnes physiques et morales oeuvrant dans l'industrie de la pêche au flétan sur la côte ouest, ont prétendu que le processus ayant donné lieu à l'adoption de l'allocation fondée sur l'historique de la capture était antidémocratique et que le ministre avait fait reposer cette allocation sur l'expérience antérieure du détenteur de permis plutôt que sur celle du permis lui-même. Le juge de première instance a statué en faveur des intimés parce qu'il était d'avis que la décision du ministre d'imposer aux détenteurs de permis de pêche au flétan la «restriction applicable au détenteur actuel» sous forme de condition attachée au permis de pêche ne constituait «pas une décision administrative qui est de nature législative», que les intimés avaient donc droit au respect de l'équité procédurale et que le processus de consultation employé par le Ministère n'était pas démocratique et portait atteinte aux règles de justice naturelle. C'est cette décision qui est visée par le présent appel.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

La manière dont le juge de première instance a procédé, en divisant les questions litigieuses en deux, soit la question de la légalité et la question de la réparation, est inusitée. À moins qu'une pratique différente ne soit autorisée par les *Règles de la Cour fédérale*, un seul jugement devrait être

should dispose of all the issues between the parties. Although a trial judge may split a trial into many phases, he should not, after a phase of the trial, render a judgment unless that judgment disposes of the action. A judgment should not be rendered "by instalments".

The Trial Judge erred in not treating the Minister's decision as legislative action. That error led him to impose adherence to the rules of natural justice that did not apply and to second-guess the propriety of the halibut quota attributed by the Minister. The imposition of a quota policy (as opposed to the granting of a specific licence) is a discretionary decision in the nature of policy or legislative action. Provided he does not fetter his discretion to grant a licence by treating the guidelines as binding upon him, the Minister may indicate considerations which he will be guided by as a general rule when allocating quotas. These policy guidelines are not subject to judicial review, unless tainted by any of the three vices recognized by the Supreme Court of Canada in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*: bad faith, non-conformity with the principles of natural justice and reliance upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose. The act of granting a licence cannot be challenged under the general rules applicable to administrative actions in so far as its policy component—the implementation of the quota policy by the Minister—is concerned. When examining an attack on an administrative action (the granting of a licence) a component of which is a legislative action (the establishment of a quota policy) reviewing courts should be careful not to apply to the legislative component the standard of review applicable to administrative functions. An allegation of bad faith against a minister is so serious and damaging that a trial judge should require that it be express and unequivocal; in this case, the respondents and the Trial Judge were content with elusive innuendos. Generally speaking, the principles of natural justice do not apply to legislative or policy decisions. In the case at bar, the Minister was under no legal duty to hold consultations, but nevertheless chose to do so. Therefore, the finding by the Trial Judge that the process was undemocratic was not only irrelevant but also unsupported by the evidence. Under subsection 7(1) of the *Fisheries Act*, the Minister is given the "absolute discretion" to issue fishing licences. When exercising his powers, duties, functions and discretion in relation to the establishment and implementation of a fishing quota policy, the Minister should also be given the widest possible freedom to manoeuvre. It is only when his actions are clearly beyond the broad purposes of the Act that courts should intervene. The formula adopted by the Minister might not have been the wisest or most logical one, but it is not the Court's function to question his judgment as to whether a quota policy is good or bad. The respondents asked the Trial Judge to substitute their own formula for that of the Minister. In complying with their request, he became the Minister for a day and imposed a formula which had an unknown

rendu après l'instruction d'une action, et ce jugement devrait mettre fin au litige entre les parties. Un juge de première instance peut diviser un procès en plusieurs étapes, mais il ne devrait pas rendre un jugement à la fin d'une étape, à moins que ce jugement ne règle le litige. Un jugement ne devrait pas être rendu «par tranches».

Le juge de première instance a commis une erreur en ne traitant pas la décision du ministre comme une mesure législative. Cette erreur l'a amené à imposer le respect de règles de justice naturelle qui ne s'appliquaient pas et à reconsidérer le bien-fondé des quotas de flétans attribués par le ministre. La mise en œuvre d'une politique en matière de quotas (par opposition à la délivrance d'un permis particulier) est une décision discrétionnaire qui tient de la mesure législative ou stratégique. Le ministre est libre d'indiquer le genre de considérations qui, de façon générale, le guideront pour attribuer les quotas, à condition de ne pas entraver l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis en tenant les lignes directrices pour obligatoires. Ces lignes directrices discrétionnaires ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire, à moins qu'elles ne soient entachées de l'un des trois vices mentionnés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, à savoir la mauvaise foi, le non-respect des principes de justice naturelle et la prise en compte de considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi. La mesure consistant à délivrer le permis ne peut être contestée en vertu des règles générales applicables aux mesures administratives pour ce qui touche à son élément stratégique, c'est-à-dire la mise en œuvre de la politique en matière de quotas par le ministre. Les cours de révision saisies de la contestation d'une mesure administrative, soit la délivrance d'un permis, dont un élément est une mesure législative, soit l'élaboration d'une politique en matière de quotas, devraient prendre soin de ne pas appliquer à l'élément législatif la norme de contrôle applicable aux fonctions administratives. Il est si grave et si préjudiciable de prétendre qu'un ministre a agi de mauvaise foi qu'un juge de première instance devrait exiger que l'allégation soit explicite et non équivoque; en l'espèce, les intimés et le juge de première instance se sont contentés de vagues sous-entendus. En règle générale, les principes de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou stratégiques. En l'espèce, le ministre n'était pas légalement obligé de tenir des consultations, mais il a malgré tout opté pour cette solution. Par conséquent, non seulement la conclusion du juge de première instance que le processus n'était pas démocratique était inappropriée, mais elle n'était pas appuyée par la preuve. Aux termes du paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches*, le ministre peut, «à discrétion», octroyer des permis de pêche. Lorsqu'il exerce ses attributions et son pouvoir discrétionnaire relativement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique en matière de quotas de pêche, il devrait également avoir la plus grande marge possible de manoeuvre. C'est uniquement lorsqu'il prend des mesures qui outrepassent manifestement les buts généraux

and untested effect on the halibut fishery.

autorisés par la Loi que les tribunaux devraient intervenir. La formule utilisée par le ministre n'est peut-être pas la plus sage ni la plus logique, mais il n'appartient pas aux tribunaux de mettre en doute son jugement quant au caractère bon ou mauvais d'une politique en matière de quotas. Les intimés ont demandé au juge de première instance de remplacer la formule du ministre par leur propre formule. Pour se conformer à leur demande, le juge de première instance est devenu ministre l'espace d'une journée et a imposé une formule dont l'effet sur l'industrie de la pêche au flétan était inconnu.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Department of Fisheries and Oceans Act, R.S.C., 1985, c. F-15, s. 4(1)(a).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7(1), 43.
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11.
Pacific Fishery Regulations, 1984, SOR/84-337, s. 6(1) (as enacted by SOR/84-351, s. 2).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121; 164 N.R. 342 (C.A.).

CONSIDERED:

Gulf Trollers Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), [1987] 2 F.C. 93; (1986), 32 D.L.R. (4th) 737; [1987] 2 W.W.R. 727; 72 N.R. 31 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused, [1987] 1 S.C.R. viii; *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12; (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 1; 31 C.C.L.T. (2d) 236; 206 N.R. 363.

APPEAL from a Trial Division decision ([1997] 1 F.C. 874 (abridged); (1996), 123 F.T.R. 81) declaring that a decision made by the Minister of Fisheries and Oceans in 1990 to implement the current owner restriction, which is part of a formula to determine halibut quota on the West Coast, was unlawful. Appeal allowed.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur le ministère des Pêches et des Océans, L.R.C. (1985), ch. F-15, art. 4(1)a).
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7(1), 43.
Règlement de 1984 sur la pêche dans le Pacifique, DORS/84-337, art. 6(1) (édicte par DORS/84-351, art. 2).
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 121; 164 N.R. 342 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Gulf Trollers Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans), [1987] 2 C.F. 93; (1986), 32 D.L.R. (4th) 737; [1987] 2 W.W.R. 727; 72 N.R. 31 (C.A.); autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée, [1987] 1 R.C.S. viii; *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12; (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 1; 31 C.C.L.T. (2d) 236; 206 N.R. 363.

APPEL d'une décision de la Section de première instance ([1997] 1 C.F. 874 (sous forme abrégée); (1996), 123 F.T.R. 81) portant que la décision prise en 1990 par le ministre des Pêches et des Océans d'imposer la restriction applicable au détenteur actuel, qui fait partie d'une formule servant à attribuer des quotas pour la pêche du flétan sur la côte ouest, était illégale. Appel accueilli.

COUNSEL:

Harry J. Wruck, Q.C., for appellants.
P. G. Bernard, Murray L. Smith and David Jones
 for respondents.
J. Raymond Pollard and Georg D. Reuter for
 intervenor Pacific Coast Fishing Vessel Owners
 Guild.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appel-
 lants.
Campney & Murphy, Vancouver, for respondents.
Richards Buell Sutton, Vancouver, for intervenor
 Pacific Coast Fishing Vessel Owners Guild.

*The following are the reasons for judgment ren-
 dered in English by*

[1] DÉCARY J.A.: In 1990, the Minister of Fisheries and Oceans (the Minister) established a quota system for halibut fishing on the West Coast of Canada. The formula retained by the Minister, as a policy and general guideline for the attribution of individual quotas to licence holders, was the following: an allocation of 30% was attributed to vessel length and an allocation of 70% was attributed to historical performance of the current owner, the latter allocation, being described as follows:

The catch history used . . . is based on the one best catch year, adjusted for variations in annual total catch, during the 1986 through 1989 period attributed to the current owner of the halibut licence regardless of what vessel fished the halibut licence. [A.B., Vol. 9, at p. 1610.]

[2] The formula was adopted on a two-year trial basis, starting in 1991. In practical terms, the catch history allocation meant the following: where a licence holder had owned a licence since the 1986 fishing year, his one best catch year would be any year between 1986 and 1989; where a licence holder had owned a licence since the 1987 fishing season, his one best catch year would be any year between 1987 and 1989; where a licence holder had owned a licence since the 1988 fishing season, his one best catch year would be 1988 or 1989; where a licence holder had

AVOCATS:

Harry J. Wruck, c.r., pour les appelants.
P. G. Bernard, Murray L. Smith et David Jones
 pour les intimés.
J. Raymond Pollard et Georg D. Reuter pour
 l'intervenante Pacific Coast Fishing Vessel
 Owners Guild.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les
 appelants.
Campney & Murphy, Vancouver, pour les intimés.
Richards Buell Sutton, Vancouver, pour l'intervenante Pacific Coast Fishing Vessel Owners Guild.

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

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: En 1990, le ministre des Pêches et des Océans (le ministre) a établi un régime de quotas pour la pêche du flétan sur la côte ouest du Canada. La formule choisie par le ministre comme ligne directrice générale et stratégique pour l'attribution de quotas individuels aux détenteurs de permis était fondée à 30 p. 100 sur la longueur du bateau et à 70 p. 100 sur le rendement antérieur du détenteur actuel, ce dernier point étant décrit en ces termes:

[TRADUCTION] L'historique de la capture utilisé . . . est fondé sur la meilleure année de prises, corrigée pour tenir compte des fluctuations dans les prises annuelles totales, au cours de la période allant de 1986 à 1989 attribuée au détenteur actuel du permis de pêche au flétan sans égard au bateau ayant pêché avec le permis. [Dossier d'appel, vol. 9, à la p. 1610.]

[2] Cette formule a été adoptée à titre expérimental pendant une période de deux ans ayant commencé en 1991. Concrètement, l'allocation fondée sur l'historique de la capture voulait dire ceci: la meilleure année de prises d'un détenteur possédant un permis depuis la saison de pêche de 1986 serait 1986, 1987, 1988 ou 1989; la meilleure année de prises d'un détenteur possédant un permis depuis la saison de pêche de 1987 serait 1987, 1988 ou 1989; la meilleure année de prises d'un détenteur possédant un permis depuis la saison de pêche de 1988 serait 1988 ou 1989; la

owned a licence since the 1989 fishing season, his one best catch year would necessarily be 1989; and to allow late entrants in the industry to have access to the catch history allocation, where a licence holder had bought his licence after the 1989 fishing season, his one best catch year was deemed to be the one best catch year, established as above, of his immediate vendor.

[3] The respondents were not satisfied with the process that led to the adoption of the catch history allocation, which they found undemocratic, nor with the fact that the Minister based the catch history allocation on the past experience of the licence holder rather than on that of the licence itself, thereby favouring, in their view, those fishermen who had owned a licence over a longer period. The respondents described that part of the formula they did not agree with as “the current owner restriction”. They did not, however, question the idea of basing the allocation partly on the vessel length and partly on the catch history, nor did they question the percentages of 30% and 70% retained in so doing. Further, they did not question the use of the year 1986 as a starting point nor the use of the year 1989 as a closing point. Essentially, they were of the view that all licence holders should have the benefit of the one best catch year of the licence between the 1986 and the 1989 fishing seasons whether or not they had themselves owned a licence during those years. As a matter of fact, the respondents acquired their licences between the fall of 1987 and February 1990 and were all limited to a choice of the best of fewer than four years.

[4] In late 1991, the respondents filed a statement of claim against the Crown and against the then Minister of Fisheries and Oceans, the Honourable Bernard Valcourt whereby they sought a declaration that “the current owner restriction” in the catch history allocation was unlawful, and damages, including punitive and exemplary damages.

[5] The trial took place in 1996. By agreement, the issues to be decided at trial were split in two parts: the

meilleure année de prises d’un détenteur possédant un permis depuis la saison de pêche de 1989 serait forcément 1989; et pour permettre aux nouveaux venus dans l’industrie d’avoir accès à l’allocation fondée sur l’historique de la capture, la meilleure année de prises d’un détenteur ayant acheté son permis après la saison de pêche de 1989 était réputée être la meilleure année de prises, établie de la manière susmentionnée, du vendeur du permis.

[3] Les intimés n’étaient pas satisfaits du processus ayant donné lieu à l’adoption de l’allocation fondée sur l’historique de la capture, qu’ils ont jugé antidémocratique, ni de la décision du ministre de faire reposer cette allocation sur l’expérience antérieure du détenteur de permis plutôt que sur celle du permis lui-même, ce qui favorisait selon eux les pêcheurs qui détenaient un permis depuis plus longtemps. Les intimés ont qualifié l’élément de la formule qui les mécontentait de «restriction applicable au détenteur actuel». Ils n’ont toutefois contesté ni l’idée de fonder l’allocation en partie sur la longueur du bateau et en partie sur l’historique de la capture, ni les pourcentages de 30 p. 100 et de 70 p. 100 choisis à cette fin. Ils n’ont pas contesté non plus le choix des années 1986 à 1989 comme période de référence. En gros, ils étaient d’avis que tous les détenteurs de permis devraient pouvoir bénéficier de la meilleure année de prises rattachée au permis au cours des saisons de pêche allant de 1986 à 1989, qu’ils aient ou non été eux-mêmes détenteurs d’un permis pendant cette période. En fait, les intimés ont acheté leur permis entre l’automne 1987 et le mois de février 1990, et ils étaient tous contraints de choisir la meilleure année parmi moins de quatre années.

[4] Vers la fin de 1991, les intimés ont intenté une action contre la Couronne et le ministre des Pêches et des Océans de l’époque, l’honorable Bernard Valcourt. Dans leur déclaration, ils demandaient que soit rendu un jugement déclaratoire portant que la «restriction applicable au détenteur actuel» contenue dans la formule d’allocation fondée sur l’historique de la capture était illégale et réclamaient des dommages-intérêts, y compris des dommages-intérêts punitifs et exemplaires.

[5] L’affaire a été instruite en 1996. Par consentement des parties, les questions à trancher au procès

legality issue and, if and when illegality was found, the relief.

[6] At the conclusion of that part of the trial which related to the legality issue, Campbell J., on November 14, 1996 [[1997] 1 F.C. 874], found in favour of plaintiffs (respondents on the appeal) and made the following declaration [at pages 896-897]:

. . . that the Minister's decision in 1990 to implement the current owner restriction is unlawful, . . . [and therefore] is a nullity.

—further [at page 897]:

. . . that each similar decision made up to the present day is also unlawful and is also a nullity.

[7] The Crown and the Minister appeal this finding, with the support of the intervenor, the Pacific Coast Fishing Vessel Owners Guild.

[8] Before dealing with the merit of the appeal, I cannot help but observe, although the parties did not raise any objection in that respect, that the procedure followed by the Trial Judge is, to say the least, unusual. Excepting the cases where a contrary practice is authorized by the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663], only one judgment should be rendered following the trial of an action and that judgment should dispose of all the issues between the parties. A trial judge may certainly split a trial into many phases; he should not, however, after a phase of the trial, render a judgment unless that judgment disposes of the action. A judgment should not be rendered "by instalments". Despite of this irregularity we have nevertheless heard the appeal; a year has elapsed since the reasons for judgment have been issued and the interests of all require that no further delay be incurred. In view of the conclusion we have ultimately reached, the decision to hear the appeal has now proved to be a wise one. However, we do not wish to be seen as condoning the practice of splitting the judgment followed by the Trial Judge in a case such as the present one.

ont été divisées en deux parties: la question de la légalité de la décision du ministre et, si la Cour concluait que la décision était illégale, la question de la réparation à accorder.

[6] À la clôture de la partie du procès se rapportant à la question de la légalité, le juge Campbell s'est prononcé en faveur des demandeurs (les intimés en l'espèce) et a rendu le jugement déclaratoire suivant le 14 novembre 1996 [[1997] 1 C.F. 874, à la page 897]:

. . . la décision de mettre en œuvre la RADA prise par le ministre en 1990 est illégale . . . frappée de nullité.

—de plus [à la page 897]:

. . . chacune des décisions semblables prises jusqu'à ce jour est illégale et nulle elle aussi.

[7] La Couronne et le ministre ont interjeté appel de cette conclusion avec l'appui de l'intervenante, la Pacific Coast Fishing Vessel Owners Guild.

[8] Avant de statuer sur le fond de l'appel, je ne peux m'empêcher de faire la remarque suivante. Bien que les parties n'aient pas formulé d'objection sur ce point, la manière dont le juge de première instance a procédé est pour le moins inusitée. À l'exception des cas où une pratique différente est autorisée par les *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663], un seul jugement devrait être rendu après l'instruction d'une action, et ce jugement devrait mettre fin au litige entre les parties. Un juge de première instance peut certainement diviser un procès en plusieurs étapes, mais il ne devrait pas rendre un jugement à la fin d'une étape, à moins que ce jugement ne règle le litige. Un jugement ne devrait pas être rendu «par tranches». Nous avons entendu l'appel en dépit de cette irrégularité; il s'est écoulé une année depuis le prononcé des motifs du jugement de première instance et les droits de toutes les parties visées rendent tout délai supplémentaire inadmissible. Compte tenu de la conclusion à laquelle nous sommes finalement parvenus, la décision d'entendre l'appel s'est révélée sage. Toutefois, nous ne voulons pas que notre décision soit perçue comme une acceptation de la pratique consistant à diviser un jugement que le juge de première instance a adoptée dans le cas qui nous occupe.

The History of the Quota Policy

[9] A brief history of the events leading to the adoption by the Minister of the quota policy is warranted at this stage.

[10] In 1979, the Department of Fisheries and Oceans (the Department) created a limited-licensing system, under which licences convey rights to a limited number of people or vessels, in an attempt to control and reduce the size of the Canadian halibut fishing fleet, which was grossly overexpanded.

[11] In 1982, Dr. Peter Pearce was commissioned by the Government of Canada under the *Inquiries Act* [R.S.C., 1985, c. I-11] to review and report on the Pacific fishery, including the halibut fishery. Dr. Pearce concluded that the Pacific fisheries were at a crisis point and that fundamental changes were required in fisheries policy in order to correct the situation. He recommended that the limited-licensing system in place in the halibut fishery be replaced by a more effective quota licence system.

[12] The following observations of Commissioner Pearce are worth noting:

—general observations:

To design an appropriate policy for the future, and to implement it successfully, the cooperative participation of those who will be most directly affected by it is essential. [My emphasis; A.B., Vol. 5, at p. 760.]

In addition to conflicting interests, vested interests pose an obstacle to introducing changes. The strongest resistance to regulatory reform typically comes from the regulated groups because they have adapted themselves to the prevailing system.

Because of these conflicting and vested interests, policy changes will usually benefit some at the expense of others. [My emphasis; A.B., Vol. 5, at p. 768.]

The more a system depends on compelling licensees to behave contrary to their economic interests, the more complex the regulations need to be. Furthermore, a licensing

La genèse de la politique en matière de quotas

[9] Il convient à ce stade-ci de rappeler brièvement les événements qui ont amené le ministre à adopter la politique en matière de quotas.

[10] En 1979, le ministère des Pêches et des Océans (le Ministère) a mis sur pied un régime de permis restrictifs en vertu duquel des droits étaient accordés à un nombre limité de personnes ou de bateaux, dans le but de limiter et de réduire la taille de la flottille canadienne de bateaux de pêche au flétan, qui avait pris une expansion excessive.

[11] En 1982, M. Peter Pearce a été nommé par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les enquêtes* [L.R.C. (1985), ch. I-11] pour enquêter et faire rapport sur l'industrie de la pêche dans le Pacifique, y compris l'industrie de la pêche au flétan. M. Pearce a conclu que les pêcheries dans le Pacifique étaient en crise et que des changements fondamentaux devaient être apportés à la politique en matière de pêche afin de corriger la situation. Il a recommandé que le régime de permis restrictifs en vigueur dans l'industrie de la pêche au flétan soit remplacé par un régime plus efficace de permis de pêche contingentée.

[12] Les observations suivantes faites par le commissaire Pearce méritent d'être signalées:

—observations générales:

Pour concevoir une politique appropriée pour l'avenir et en faire une mise en œuvre réussie, il sera essentiel de recourir à la participation et à la coopération de tous ceux qui seront directement affectés par cette politique. [Non souligné dans l'original; dossier d'appel, vol 5, à la p. 760.]

Notons, en plus des litiges, les intérêts bien établis qui constituent un obstacle aux changements. Il va de soi que ceux qui opposent la résistance la plus acharnée à la réforme des règlements sont ceux qui sont soumis à ces règlements, puisqu'ils se sont adaptés au régime existant.

D'ordinaire, et compte tenu des intérêts contradictoires et des intérêts bien en place, les changements de politiques profitent à certains et nuisent à d'autres. [Non souligné dans l'original; dossier d'appel, vol. 5, à la p. 768.]

Plus un régime oblige les détenteurs de permis à agir contrairement à leurs intérêts économiques, plus les règlements doivent être complexes. De plus, un régime de permis

technique that relies on compulsion for achieving the desired objectives is under much more strain than one that relies on private incentives. So, clearly, a licensing policy that is consistent with licensees' economic interests is preferable to one that is not. [My emphasis; A.B., Vol. 5, at p. 840.]

However, as a means for regulating the catch and promoting fleet rationalization, licensing individual fishermen's quotas holds more promise than any of the other approaches described above. Wherever it has been introduced, although there have been various adjustment problems, it has substantially eased problems of resource management and reversed trends toward overcapitalization. [My emphasis; A.B., Vol. 5, at p. 841.]

The most sensitive task is that of making the transition from the present arrangements equitably and without causing dislocation of established interests. I therefore turn first to propose general procedures for effecting the transition to quota licences for all of these fisheries.

...

The shift from an established limited-entry licensing system to individual quotas will require procedures to bridge the old and the new. In Chapter 8 I concluded that fishermen who have demonstrated a dependency on a fishery should be "grandfathered" in under new licensing arrangements. When quota licences are introduced, the fairest way to allocate the allowable catch among the established participants in the fisheries is according to their shares of the catch in the recent past. The selection of the base years for determining past participation is important, however; long periods dilute the impact of abnormally high or low catches in any one year, but they tend to discriminate against recent entrants and those who have recently increased their catch shares. On the other hand, a very short period—such as a single season—can lead to serious distortions among fishermen . . .

The proposed rules for initially allocating the new fishing privileges may be unfair to some fishermen. In the past, when new limited-entry licences have been introduced, special appeal committees have considered the special circumstances of individual fishermen and have recommended that eligibility criteria be waived or relaxed to prevent hardship. These have served a useful purpose and this general approach should be followed in the future. [My emphasis; A.B., Vol. 5, at p. 876.]

qui doit recourir à la contrainte pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé est soumis à des tensions beaucoup plus grandes que celui qui fait appel à la motivation personnelle. Il ne fait aucun doute qu'un régime de permis dont la politique coïnciderait avec les intérêts économiques des détenteurs serait idéal. [Non souligné dans l'original; dossier d'appel, vol. 5, à la p. 840.]

Toutefois, comme moyen de réglementer les prises et de favoriser la rationalisation de la flottille de pêche, l'émission de permis accordant un contingent à chaque pêcheur semble la plus prometteuse de toutes les formules exposées ci-dessus. Partout où elle a été mise en application, même si elle a donné lieu à certains problèmes d'adaptation, elle a considérablement simplifié le problème de la gestion des ressources et renversé toute tendance à la surcapitalisation. [Non souligné dans l'original; dossier d'appel, vol. 5, à la p. 841.]

La tâche la plus délicate sera d'effectuer la transition à partir du régime actuel de manière équitable et sans déséquilibrer les intérêts établis. Je me penche donc d'abord sur les dispositions administratives générales qui permettront d'effectuer la transition vers les permis de pêche contingentée dans toutes les pêches secondaires.

...

Pour passer du régime de permis de pêche limitée à un régime de pêche contingentée, il faudra établir des procédés administratifs qui permettront de relier l'ancien et le nouveau. J'ai conclu, au chapitre 8 du présent rapport, qu'on devrait accorder aux pêcheurs qui peuvent prouver leur dépendance d'une pêche donnée un «droit d'aînesse» vis-à-vis du nouveau régime d'émission des permis. Le moyen le plus équitable de répartir les prises admissibles parmi les pêcheurs participants, lors de l'établissement du régime de pêche contingentée, sera de les fonder sur leurs quote-parts des prises qu'ils ont effectuées dans un passé récent. Toutefois, le choix de cette base d'années sur laquelle on établira le degré de participation antérieure à la pêche comptera pour beaucoup: les termes prolongés tendent à amortir l'impact des récoltes annuelles qui se sont avérées ou trop élevées ou trop basses, mais elles sont injustes à l'égard des nouveaux venus et de ceux qui ont commencé depuis peu d'augmenter leur part de la récolte. Par contre, un terme très court, comme une seule campagne, par exemple, peut aboutir à de graves déformations de la réalité . . .

Les règlements proposés quant à l'attribution de nouveaux permis durant le stade initial pourraient être injustes envers certains pêcheurs. Par le passé, quand il s'est agi d'introduire des permis d'accès limité, les circonstances spéciales de certains pêcheurs ont été soumises individuellement à la considération de comités d'appel spéciaux qui ont parfois recommandé qu'on déroge aux critères d'admissibilité, ou encore qu'on les allège quelque peu, pour empêcher que ces pêcheurs tombent dans l'embarras. Ces comités s'étant

Finally, the Department should obtain the advice and guidance of licensees before implementing new quota systems. [A.B., Vol. 5, at p. 877.]

—observations pertaining specifically to the halibut fishery:

During the last few years the organization of the halibut fishery has deteriorated seriously. The licensing system applied to this long-established fishery has been extremely troublesome and badly managed. In spite of a limited-entry system intended to prevent it, the licensed fishing capacity has expanded alarmingly. At the same time, both the available catch and prices have fallen sharply. [A.B., Vol. 5, at pp. 877-878.]

The proposed grandfathering in of licensees' quotas according to their recent catch shares appears to be the most equitable way of recognizing the difference between those who comprise the main halibut fleet and those who qualified for licences by way of incidental catches. [A.B., Vol. 5, at p. 880.]

[13] As a result of the Pearce Report, the Minister appointed an advisory committee of halibut fishers to assist in developing a quota system for the 1983 halibut fishing season. However, the plan did not go ahead due to a lack of industry support. Industry support was critical to any efforts by the Department to manage the halibut fishery because this fishery is at least partially self-regulating, and, accordingly, lack of support could well result in non-compliance.

[14] The halibut fishery being more and more at risk and the Department having realized that it was absolutely essential to build support for a quota system within the industry, the Department, on September 11, 1989, presented a discussion paper on individual quotas to all halibut licence holders.

[15] The paper proposed a method "recommended by halibut industry representatives" which combined

avérés utiles, on devrait continuer d'y recourir. [Non souligné dans l'original; dossier d'appel, vol. 5, à la p. 876.]

Enfin, le Ministère ne devrait instaurer aucun nouveau régime de contingentement sans avoir sollicité les conseils et entendu les opinions des détenteurs de permis. [Dossier d'appel, vol. 5, à la p. 877.]

—observations portant précisément sur la pêche au flétan:

Au cours de ces dernières années, l'organisation de la pêche du flétan s'est dégradée considérablement. Le nouveau régime d'émission des permis de cette pêche traditionnelle a été mal administré et a donné lieu à de très graves problèmes. En dépit du régime d'accès limité conçu pour limiter la capacité des prises, cette dernière s'est accrue de façon alarmante, au rythme des permis émis. Il s'est produit, en même temps, une chute marquée du niveau des stocks et des prix. [Dossier d'appel, vol. 5, aux p. 877 et 878.]

Étant basé sur les prises des années récentes, le régime que nous proposons pour établir les contingents des détenteurs de permis respecte les droits acquis par le «droit d'aînesse». Ce moyen semble être la façon la plus équitable de faire la distinction qui s'impose entre ceux qui forment le gros de la flottille de pêche au flétan et ceux qui réclament un permis en vertu de prises accidentelles. [Dossier d'appel, vol. 5, à la p. 880.]

[13] À la suite du dépôt du rapport Pearce, le ministre a mis sur pied un comité consultatif formé de pêcheurs de flétan pour aider à concevoir un régime de quotas pour la saison de pêche au flétan de 1983. Cependant, ce projet n'a pas démarré en raison d'un manque d'appuis de la part des membres de l'industrie. Il était crucial que ceux-ci soutiennent les efforts déployés par le Ministère pour gérer la pêche du flétan parce que cette pêche est au moins en partie autoréglementée et, par conséquent, un manque d'appuis aurait bien pu entraîner une inobservation.

[14] La pêche du flétan étant de plus en plus menacée et conscient qu'il fallait absolument recueillir des appuis en faveur d'un régime de quotas au sein de l'industrie, le Ministère a soumis, le 11 septembre 1989, un document de travail sur l'attribution de quotas individuels à tous les détenteurs de permis de pêche au flétan.

[15] Ce document proposait une méthode [TRADUCTION] «recommandée par les représentants de l'indus-

two criteria: catch history of the licence (as opposed to catch history of a specific fisherman) (70%) and historical catch by vessel class (30%). The catch history of the licence was to be based on an average of the two best years of catches between 1986 and 1988. If the licence had fished all three years, then an average of the two best years would be used. If the licence had fished only one year, then that year would be considered the average. If the licence did not fish between 1986 and 1988, then no historical catch share would be allocated to the licence (A.B., Vol. 3, at page 582). The paper proposed a two-year trial period and explained that an appeal board would be established to deal with those fishermen who felt their quota was unfair. A meeting was announced for October, where the Department would hear from all halibut fishermen's organization and each fisherman was invited to contact representatives of his organization or a representative, Mr. Turriss, of the Department. The paper made it clear that the Department was "willing to consider alternative approaches if the halibut industry does not consider the [proposed] method feasible".

[16] Meetings were held with halibut licence holders in Richmond and Prince Rupert on October 23, 24 and 30, 1989. Alternative methods were then proposed by some fishermen, including, for example, allocation based on equal shares to everyone and allocation based on the catch history of the person (as opposed to that of the licence).

[17] On November 1, 1989, the Department provided all halibut licence holders with a summary of the October meetings and a questionnaire respecting the use of individual quotas, the preferred allocation methods and the preferred method for choosing representatives of the industry on an eventual halibut industry committee.

trie de la pêche au flétan» qui comprenait deux critères: l'historique de la capture rattachée au permis (par opposition à l'historique de la capture d'un pêcheur donné) (70 p. 100) et l'historique de la capture par catégorie de bateau (30 p. 100). L'historique de la capture rattachée au permis devait être fondée sur une moyenne des deux meilleures années de prises entre 1986 et 1988. Si le permis avait été utilisé pendant les trois années en question, une moyenne des deux meilleures années serait faite. Si le permis n'avait été utilisé qu'une année, cette année serait considérée comme la moyenne. Si le permis n'avait pas été utilisé entre 1986 et 1988, aucune quote-part des prises antérieures ne serait attribuée au permis (dossier d'appel, vol. 3, à la page 582). Le document proposait une période d'essai de deux ans et expliquait qu'un comité d'appel serait mis sur pied pour s'occuper des pêcheurs qui jugeaient leur quota injuste. Le Ministère a annoncé qu'une réunion aurait lieu en octobre et qu'il entendrait à ce moment-là toutes les organisations de pêcheurs de flétan. Il invitait chaque pêcheur à communiquer avec des représentants de son organisation ou avec le représentant du Ministère, M. Turriss. Le document précisait que le Ministère était [TRADUCTION] «disposé à examiner des stratégies de rechange si l'industrie de la pêche au flétan ne juge pas la méthode [proposée] réalisable».

[16] Des rencontres ont eu lieu avec des détenteurs de permis de pêche au flétan à Richmond et à Prince Rupert les 23, 24 et 30 octobre 1989. Certains pêcheurs ont alors proposé des méthodes de rechange, notamment une formule d'allocation de quote-parts égales à chacun et une formule d'allocation fondée sur l'historique de la capture de la personne (par opposition à l'historique de la capture rattaché au permis).

[17] Le 1^{er} novembre 1989, le Ministère a envoyé à tous les détenteurs de permis de pêche au flétan un résumé des rencontres d'octobre et un questionnaire sur l'utilisation de quotas individuels, sur les méthodes d'allocation préférées et sur la méthode la plus appropriée pour choisir les représentants de l'industrie qui feraient partie du comité de la pêche au flétan envisagé.

[18] On December 4, 1989, the Department informed all halibut licence holders of the results of the survey. Seventy-seven percent of those who answered supported the use of individual quotas, but no single allocation method had been chosen by a majority and no single option for the selection of representatives had been preferred by a majority. The Department also informed the licence holders that it had selected a method of forming the halibut committee and asked them to choose which one of 12 organizations they wanted to be represented by on the committee (A.B., Vol. 4, at page 598). The Halibut Advisory Committee was formed in December, 1989. It was made up of 21 industry representatives, 17 of which were fishermen or fishing organizations representing licence holders. The Department also invited four representatives to represent the concerns of crewmen, shoreworkers, and processing companies.

[19] The Committee held meetings on January 23-26 and May 1-3, 1990 to develop a detailed proposal for halibut licence holders' further consideration. On May 3, 1990, the Committee voted in favour of a motion proposing that the catch history of the person be retained as a criterion rather than the catch history of the licence.

[20] On June 4, 1990, the Department provided a detailed proposal to each licence holder and asked him whether or not he supported the proposal (A.B., Vol. 4, at pages 616 ff.).

[21] On August 13, 1990, the Department informed the licence holders of the results of the vote, as tabulated by the accounting firm of Price Waterhouse. Of the 435 ballots sent, 298 were returned, four of which were spoiled. Of the 294 unspoiled ballots, 206 (70%) voted in favour of the proposal, while 88 (30%) voted against.

[22] All of the respondents, except for two, indicated on their ballots that they supported the proposal. The

[18] Le 4 décembre 1989, le Ministère a informé tous les détenteurs de permis de pêche au flétan des résultats du sondage. Soixante-dix-sept pour cent des répondants appuyaient l'idée des quotas individuels, mais aucune méthode d'allocation particulière n'avait été choisie par une majorité et aucune solution particulière pour le choix des membres du comité n'avait été jugée plus appropriée par une majorité. Le Ministère avisait également les détenteurs de permis qu'il avait choisi une méthode pour mettre sur pied le comité de la pêche au flétan et leur demandait de choisir, parmi douze organisations, celle par laquelle ils voulaient être représentés au sein du comité (dossier d'appel, vol. 4, à la page 598). Le comité consultatif de la pêche au flétan a été mis sur pied en décembre 1989. Il était composé de vingt et un représentants de l'industrie, dont dix-sept étaient des pêcheurs ou des organisations de pêcheurs représentant des détenteurs de permis. Le Ministère a également invité quatre représentants à défendre les intérêts des hommes d'équipages, des travailleurs à terre et des entreprises de transformation.

[19] Le comité s'est réuni du 23 au 26 janvier 1990 et du 1^{er} au 3 mai 1990 dans le but de préparer un projet détaillé à soumettre à l'examen des détenteurs de permis de pêche au flétan. Le 3 mai 1990, les membres du comité ont voté en faveur d'une motion proposant de conserver comme critère l'historique de la capture de la personne plutôt que l'historique de la capture rattaché au permis.

[20] Le 4 juin 1990, le Ministère a envoyé un projet détaillé à tous les détenteurs de permis et leur a demandé s'ils l'acceptaient ou le rejetaient (dossier d'appel, vol. 4, aux pages 616 et suivantes).

[21] Le 13 août 1990, le Ministère a informé les détenteurs de permis des résultats du vote, qui ont été présentés par le cabinet d'experts-comptables Price Waterhouse. Sur les 435 bulletins de vote envoyés, 298 ont été retournés. Quatre d'entre eux étaient détériorés. Sur les 294 bulletins de vote non détériorés, 206 (70 p. 100) étaient en faveur du projet et 88 (30 p. 100) étaient contre.

[22] Tous les intimés, sauf deux, ont indiqué sur leur bulletin de vote qu'ils appuyaient le projet. L'intimé

respondent Johnson indicated that he did not support it. The respondent, Carpenter Fishing Co., was not a halibut licence holder at the time and its predecessor, Deep Six Fish (1987) Co. Ltd., did not vote.

[23] On November 1, 1990, the Minister announced the introduction of the two-year trial program as well as the establishment of an appeal board “to hear appeals from halibut licence holders in disagreement with their [quota] allocation” (A.B., Vol. 4, at page 637).

[24] The seven respondents were notified of their quota allocations for 1991. Six of them appealed to the appeal board. The appeal board recommended that their quota be increased. The Minister agreed and their licenses were issued by the Minister incorporating the increased quota.

[25] At the end of the two-year trial period, i.e. at the end of the 1992 fishing season, all 435 halibut licence holders were given the opportunity to vote on the continuation of the program, including the existing allocation formula. Three hundred and twenty responses were received, with 91% (292) voting “yes” and 9% (28) voting “no” (A.B., Vol. 8, at p. 1323). All of the respondents voted “yes” in 1992. We were told that subsequent ministers have adopted the same policy.

Analysis

[26] In finding in favour of the respondents, the Trial Judge expressed the view that the decision of the Minister to implement the “current owner restriction” upon halibut licence holders by way of a condition to fish was “not an administrative decision which is legislative in nature”,¹ that the respondents were therefore entitled to procedural fairness, that the process of consultation followed by the Department was undemocratic and breached the rules of natural justice and that the Minister acted for an improper motive in endorsing a policy which was discriminatory.

Johnson a indiqué qu’il le rejetait. L’intimée Carpenter Fishing Co. n’était pas un détenteur de permis de pêche au flétan au moment du sondage et son prédécesseur, Deep Six Fish (1987) Co. Ltd., n’a pas voté.

[23] Le 1^{er} novembre 1990, le ministre a annoncé la mise en vigueur du programme-pilote de deux ans ainsi que la mise sur pied d’un comité d’appel [TRANSDUCTION] «chargé d’entendre les appels de détenteurs de permis de pêche au flétan qui ne sont pas d’accord avec le [quota] qui leur a été attribué» (dossier d’appel, vol. 4, à la page 637).

[24] Les sept intimés ont été informés du quota qui leur était attribué en 1991. Six d’entre eux ont interjeté appel devant le comité d’appel. Celui-ci a recommandé l’augmentation de leur quota. Le ministre a donné son accord et des permis incorporant le nouveau quota leur ont été délivrés.

[25] À la fin de la période d’essai de deux ans, c’est-à-dire à la fin de la saison de pêche de 1992, les 435 détenteurs de permis de pêche au flétan ont été invités à voter sur la reconduction du programme, y compris la formule d’allocation utilisée. Trois cent vingt réponses ont été reçues, soit 292 réponses positives (91 p. 100) et 28 réponses négatives (9 p. 100) (dossier d’appel, vol. 8, à la page 1323). Tous les intimés ont répondu par l’affirmative en 1992. On nous a dit que les ministres subséquents ont adopté la même politique.

Analyse

[26] Le juge de première instance a statué en faveur des intimés parce qu’il était d’avis que la décision du ministre d’imposer aux détenteurs de permis de pêche au flétan la «restriction applicable au détenteur actuel» sous forme de condition attachée au permis de pêche ne constituait «pas une décision administrative qui est de nature législative»¹, que les intimés avaient donc droit au respect de l’équité procédurale, que le processus de consultation employé par le Ministère n’était pas démocratique et portait atteinte aux règles de justice naturelle, et que le ministre avait agi dans un but irrégulier en sanctionnant une politique qui était discriminatoire.

[27] In my view, the Trial Judge erred in hearing and assessing the evidence on the basis that what was in issue was not legislative action. That error led him to impose adherence to rules of natural justice that did not apply and to examine the evidence as if he was entitled to second-guess the propriety of the quota attributed by the Minister.

[28] The imposition of a quota policy (as opposed to the granting of a specific licence) is a discretionary decision in the nature of policy or legislative action. Policy guidelines outlining the general requirements for the granting of licences are not regulations; nor do they have the force of law. It flows from the decision of the Supreme Court of Canada in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*² and from the decision of this Court in *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*,³ that the Minister, provided he does not fetter his discretion to grant a licence by treating the guidelines as binding upon him, may validly and properly indicate the kind of considerations by which he will be guided as a general rule when allocating quotas. These discretionary policy guidelines are not subject to judicial review, save according to the three exceptions set out in *Maple Lodge Farms*: bad faith, non-conformity with the principles of natural justice where their application is required by statute and reliance placed upon considerations that are irrelevant or extraneous to the statutory purpose.

[29] Once the Minister, through his Department, has defined policy guidelines, what is requested from him when granting a licence is to direct his attention to the applicant and to satisfy himself that the general guidelines may be fairly applied to that applicant. To the extent that the policy is developed by the Minister in the exercise of his general duties under the *Fisheries Act*⁴ and that it is not blindly applied by him in the later exercise of his discretion when granting a specific licence, the act of granting the licence, however administrative in nature and otherwise subject to ordinary judicial review as it may be, cannot be challenged under the general rules applicable to

[27] À mon avis, le juge de première instance a commis une erreur en entendant et en appréciant la preuve comme si l'objet du litige n'était pas une mesure législative. Cette erreur l'a amené à imposer le respect de règles de justice naturelle qui ne s'appliquaient pas et à examiner la preuve comme s'il avait le droit de reconsidérer le bien-fondé des quotas attribués par le ministre.

[28] La mise en œuvre d'une politique en matière de quotas (par opposition à la délivrance d'un permis particulier) est une décision discrétionnaire qui tient de la mesure législative ou stratégique. Les lignes directrices stratégiques qui exposent les conditions générales rattachées à la délivrance d'un permis ne sont pas des règlements; elles n'ont pas force de loi non plus. Il découle de la décision *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*² de la Cour suprême du Canada et de la décision *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*³ de cette Cour que le ministre est libre d'indiquer le genre de considérations qui, de façon générale, le guideront pour attribuer les quotas, à condition de ne pas entraver l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis en tenant les lignes directrices pour obligatoires. Ces lignes directrices discrétionnaires ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire, sauf en ce qui a trait aux trois exceptions mentionnées dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, à savoir la mauvaise foi, le non-respect des principes de justice naturelle dont l'application est exigée par la loi et la prise en compte de considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi.

[29] Une fois que le ministre, par l'entremise de son Ministère, a défini des lignes directrices stratégiques, il doit, pour délivrer un permis, concentrer son attention sur le requérant et acquérir la conviction que ces lignes directrices peuvent être appliquées équitablement à ce dernier. Dans la mesure où le ministre élabore la politique dans l'exercice des pouvoirs généraux que lui confère la *Loi sur les pêches*⁴ et dans la mesure où il n'applique pas cette politique aveuglément dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis particulier, la mesure consistant à délivrer le permis, bien que de nature administrative et par ailleurs susceptible de contrôle judiciaire, ne peut

administrative actions in so far as its policy component, i.e. the implementation of the quota policy by the Minister is concerned. When examining an attack on an administrative action—the granting of the licence—a component of which is a legislative action—the establishment of a quota policy—reviewing courts should be careful not to apply to the legislative component the standard of review applicable to administrative functions. The line may be a fine one to draw but whenever an indirect attack on a quota policy is made through a direct attack on the granting of a licence, courts should isolate the former and apply to it the standards applicable to the review of legislative action as defined in *Maple Lodge Farms*.

Bad Faith

[30] Allegations and findings of bad faith against a minister are so serious and damaging that the least one can expect from a litigant and from a trial judge is that they make them expressly and unequivocally. Unfortunately, in the case at bar, the respondents and the Trial Judge were content with elusive innuendos that make the task of the appellants and of this Court very difficult.

[31] As I understand the Trial Judge's finding, there is bad faith when a public servant favours the adoption of a quota policy knowing that it will hurt some entrants in the industry. This proposition can simply not be sustained. If the quota policy is adopted for a valid purpose—I will deal with this issue shortly—one cannot look at its effects to condemn the motives of its proponents. In any event, there is no evidence that permits to impute to the Minister the alleged motive of his representative on the Committee, nor can it be assumed that the motive of the Minister in adopting the whole policy (in the unlikely hypothesis that he acted on the basis of a single motive) was the very one allegedly professed by that representative when proposing the impugned part of a formula which is itself but part of the policy.

être contestée en vertu des règles générales applicables aux mesures administratives pour ce qui touche à son élément stratégique, c'est-à-dire la mise en œuvre de la politique en matière de quotas par le ministre. Les cours de révision saisies de la contestation d'une mesure administrative, soit la délivrance d'un permis, dont un élément est une mesure législative, soit l'élaboration d'une politique en matière de quotas, devraient prendre soin de ne pas appliquer à l'élément législatif la norme de contrôle applicable aux fonctions administratives. La distinction est peut-être ténue, mais chaque fois qu'une personne conteste indirectement une politique en matière de quotas en contestant directement la délivrance d'un permis, les tribunaux devraient isoler la contestation indirecte et l'assujettir aux normes applicables au contrôle d'une mesure législative qui ont été définies dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*.

Mauvaise foi

[30] Il est si grave et si préjudiciable de prétendre et de conclure qu'un ministre a agi de mauvaise foi qu'une partie à un litige et un juge de première instance devraient tout au moins le faire d'une manière explicite et non équivoque. Malheureusement, les intimés et le juge de première instance se sont contentés, en l'espèce, de faire de vagues sous-entendus qui rendent la tâche des appelants et de la Cour très difficile.

[31] Si je comprends bien la conclusion du juge de première instance, un fonctionnaire agit de mauvaise foi lorsqu'il appuie l'adoption d'une politique en matière de quotas en sachant qu'elle nuira à certains nouveaux venus dans l'industrie. Cette proposition est tout simplement insoutenable. Si la politique en matière de quotas a été adoptée dans un but valable, point que j'examinerai un peu plus loin, on ne saurait s'appuyer sur les effets qu'elle produit pour réprover les intentions de ceux qui l'ont proposée. En tout état de cause, rien ne permet d'attribuer au ministre le motif présumé de son représentant au sein du comité, et on ne saurait supposer non plus que le motif qu'avait le ministre d'adopter la politique tout entière (dans l'hypothèse peu probable qu'il avait un seul motif d'agir) était précisément celui qu'avait censé-

Natural Justice

[32] Generally, the principles of natural justice do not apply to legislative or policy decisions.⁵ There may be cases—this is not one of them—where consultation with the public is required by statute to be held prior to the adoption of a policy, but even then, consultation with the public does not import the normal rules of natural justice into the process. In the case at bar, the Minister was under no legal duty to hold consultation but he nevertheless chose to do so. It is not the function of courts to pass judgment on the propriety of the method of consultation followed by a minister as long as the requirements of the legislation, if any, have been complied with. The finding by the Trial Judge that the process was undemocratic was at best irrelevant, at worst totally unsupported by the evidence.

Irrelevant Purpose

[33] The last possible basis of an attack on the Minister's actions is that they were based on considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose. The Trial Judge found that the purpose of the impugned part of the policy was to discriminate against new entrants to the fishery in order to benefit, and thus gain support of, old entrants.

[34] Permissible purposes for actions under the *Fisheries Act* are interpreted in a particularly broad way. This Court, in *Gulf Trollers Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*⁶ has found that:

Parliament may manage the fishery on social, economic or other grounds, either in conjunction with steps taken to conserve, protect, harvest the reserve or simply to carry out social, cultural or economic goals and policies.

ment ce représentant quand il a proposé la partie contestée d'une formule qui n'est elle-même qu'un élément de la politique.

Justice naturelle

[32] En règle générale, les principes de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou stratégiques⁵. Il peut y avoir des circonstances, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, dans lesquelles la loi exige la tenue de consultations publiques avant l'adoption d'une politique, mais même alors, ces consultations ne font pas intervenir les règles ordinaires de justice naturelle. En l'espèce, le ministre n'était pas légalement obligé de tenir des consultations, mais il a malgré tout opté pour cette solution. Il n'appartient pas aux tribunaux de porter un jugement sur la pertinence de la méthode de consultation choisie par un ministre, pour autant que les prescriptions de la loi, s'il en est, aient été respectées. Au mieux, la conclusion du juge de première instance que le processus n'était pas démocratique était inappropriée; au pis, elle n'était absolument pas appuyée par la preuve.

Objet inapproprié

[33] Le dernier moyen que peuvent invoquer les intimés pour contester les mesures prises par le ministre consiste à affirmer que ces mesures reposaient sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi. Le juge de première instance a conclu que l'objet de la partie contestée de la politique visait à exercer une discrimination contre les nouveaux venus dans l'industrie de la pêche au flétan afin de procurer un avantage à ceux qui en faisaient déjà partie et d'obtenir ainsi leur appui.

[34] Les buts acceptables des mesures prises en vertu de la *Loi sur les pêches* sont interprétés d'une manière particulièrement large. Dans l'arrêt *Gulf Trollers Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*⁶, la Cour a statué:

Le Parlement peut tenir compte de considérations sociales, économiques ou autres dans la gestion des pêcheries soit en les associant à ses mesures visant la conservation, la protection et l'exploitation des ressources, soit simplement en les alliant à la poursuite d'objectifs et à la mise en application de politiques de nature sociale, culturelle ou économique.

The Supreme Court of Canada, in *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*⁷ has observed that:

Canada's fisheries are a "common property resource", belonging to all the people of Canada. Under the *Fisheries Act*, it is the Minister's duty to manage, conserve and develop the fishery on behalf of Canadians in the public interest.

I note also that under paragraph 4(1)(a) of the *Department of Fisheries and Oceans Act*:⁸

4. (1) The powers, duties and functions of the Minister extend to and include all matters over which Parliament has jurisdiction . . . relating to

(a) sea coast and inland fisheries;

[35] Pursuant to subsection 7(1) of the *Fisheries Act*, the Minister is given the "absolute discretion" to issue fishing licences. In *Comeau's*, the Supreme Court [at pages 25-26] found that the breadth of the Minister's decision was "consonant with the overall policy of the *Fisheries Act*" and that "Licensing is a tool in the arsenal of powers available to the Minister under the *Fisheries Act* to manage fisheries".

[36] Section 43 of the *Fisheries Act* authorizes the Governor in Council to:

43. . . . make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular . . . [to] make regulations

(a) for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries;

(b) respecting the conservation and protection of fish;

. . .

(g) respecting the terms and conditions under which a licence . . . may be issued.

The regulations which were in force in 1990, the *Pacific Fishery Regulations, 1984*,⁹ gave the Minister the power, in subsection 6(1), to:

6. (1) . . . specify in a commercial fishing licence issued under section 7 of the *Fisheries Act* the following terms and conditions:

Dans l'arrêt *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*⁷, la Cour suprême du Canada a fait remarquer:

Les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun qui appartient à tous les Canadiens. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministre a l'obligation de gérer, conserver et développer les pêches au nom des Canadiens et dans l'intérêt public.

Je remarque également que l'alinéa 4(1)a) de la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*⁸ dispose:

4. (1) Les pouvoirs et fonctions du ministre s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement . . . liés:

a) à la pêche côtière et à la pêche dans les eaux internes;

[35] Aux termes du paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches*, le ministre peut, «à discrétion» octroyer des permis de pêche. Dans l'arrêt *Comeau's*, la Cour suprême [aux pages 25 et 26] a conclu que la portée de la décision du ministre était «conforme à la politique globale de la *Loi sur les pêches*» et que «Les permis sont un outil dans l'arsenal de pouvoirs que la *Loi sur les pêches* confère au Ministre pour gérer les pêches».

[36] L'article 43 de la *Loi sur les pêches* autorise le gouverneur en conseil à:

43. . . . prendre des règlements d'application de la présente loi, notamment:

a) concernant la gestion et la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes;

b) concernant la conservation et la protection du poisson;

. . .

g) concernant les conditions attachées aux . . . permis . . . ;

Le règlement qui était en vigueur en 1990, soit le *Règlement de 1984 sur la pêche dans le Pacifique*⁹, donnait au ministre le pouvoir suivant au paragraphe 6(1):

6. (1) . . . spécifier dans un permis de pêche commerciale délivré en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêcheries* les modalités suivantes:

(a) the species and quantity of fish that may be caught;

a) l'espèce et la quantité de poisson qui peut être pris;

[37] It follows that when examining the exercise by the Minister of his powers, duties, functions and discretion in relation to the establishment and implementation of a fishing quota policy, courts should recognize, and give effect to, the avowed intent of Parliament and of the Governor in Council to confer to the Minister the widest possible freedom to manoeuvre. It is only when actions of the Ministry otherwise authorized by the *Fisheries Act* are clearly beyond the broad purposes permitted under the Act that courts should intervene.

[37] Il s'ensuit que les tribunaux qui sont saisis de la question de l'exercice par le ministre de ses pouvoirs et fonctions et de son pouvoir discrétionnaire relativement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique en matière de quotas de pêche devraient reconnaître l'intention exprimée par le législateur et le gouverneur en conseil de donner au ministre la plus grande marge possible de manoeuvre, et y donner effet. C'est uniquement lorsque le Ministère prend des mesures, par ailleurs autorisées par la *Loi sur les pêches*, qui outrepassent manifestement les buts généraux autorisés par la Loi que les tribunaux devraient intervenir.

[38] Assuming for the sake of the discussion that the purpose of the Department's officers can be imputed to the Minister—there is no evidence as to why the Minister endorsed the policy suggested by his officers—, and that one can isolate a segment of a formula in looking for the purpose of the whole formula, the Trial Judge's finding does not withstand scrutiny.

[38] En supposant, aux fins de l'analyse, qu'on puisse attribuer au ministre le but poursuivi par les fonctionnaires du Ministère—la preuve ne permet pas de savoir pourquoi le ministre a approuvé la politique recommandée par ses fonctionnaires—et qu'on puisse isoler un segment d'une formule en cherchant l'objet de toute la formule, la conclusion du juge de première instance ne résiste pas à l'examen.

[39] Quotas invariably and inescapably carry with them some element of arbitrariness and unfairness. Some fishermen may win, others may lose, some may win or lose more than others, most if not all will find themselves with less catches than before. It is at best in that sense, and not in the legal sense, that one can speak, in cases such as the present one, in terms of discrimination. If this were found to be discrimination, then it would be discrimination authorized by statute. The need for objective standards in regulating an industry that was until then self-governed requires tough decisions to be made that will hurt some less than others. Seldom, if ever, is the imposition of quotas a win-win situation.

[39] Les quotas comportent inmanquablement une part d'arbitraire ou d'injustice. Certains pêcheurs peuvent gagner, d'autres peuvent perdre, certains peuvent gagner ou perdre plus que d'autres, et la plupart sinon tous se retrouveront avec moins de prises qu'avant. C'est, au mieux, de ce point de vue, et non du point de vue juridique, qu'on peut parler de discrimination dans des cas comme celui qui nous occupe. S'il s'agissait vraiment de discrimination, alors il s'agirait d'une discrimination autorisée par la loi. Le besoin de normes objectives pour réglementer une industrie qui était jusque-là autoréglementée requiert la prise de décisions difficiles qui nuiront à certains moins qu'à d'autres. L'imposition de quotas est rarement, sinon jamais, une situation où tout le monde gagne.

[40] Considering the wide ambit of the permissible purposes under the *Fisheries Act*, considering the factors retained by the Minister in the present case, considering that the Department was searching for a consensus in order to experiment a totally new

[40] Compte tenu de la portée étendue des objets acceptables de la *Loi sur les pêches*, des facteurs choisis par le ministre en l'espèce, du fait que le Ministère était à la recherche d'un consensus afin de mettre à l'essai une façon entièrement nouvelle de

approach in licensing the halibut fishery, and keeping in mind the observations and recommendations made by Commissioner Pearce in his Report, can it reasonably be said that a compromise which attracted the support of the halibut industry, which was centred on the personal fishing experience of the licence holders, which allowed for new entrants to participate in the quotas on the basis of the personal fishing experience of their immediate predecessor and which preserved the right of dissatisfied licence holders to challenge the quotas attributed to them under the chosen formula, is based on considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose of the *Fisheries Act*? Of course not.

[41] Perhaps the formula adopted is not the best one, or the wisest one, or the most logical one, but the Minister is not bound to pick the best, the wisest or the most logical one and it is certainly not the function of the courts to question his judgment as to whether a quota policy is good or bad. Perhaps the factors considered by the Minister are not of equal relevance, but as Linden J.A. observed in *Canadian Assn. of Regulated Importers*:¹⁰

It is not fatal to a policy decision that some irrelevant factors be taken into account; it is only when such a decision is based entirely or predominantly on irrelevant factors that it is impeachable.

[42] In the case at bar, the respondents did not argue that their licence had been illegally issued or that their quota had been illegally attributed to them: the last thing they would want is to be deprived both of their licence and of their quota, however insufficient in their view the latter may be. They did not even argue that the whole of the policy was illegal, for they wanted the formula they were proposing to survive the Court's decision. They rather argued that the Minister's decision to implement part of the policy—what they called the current owner restriction—was illegal and that the illegal part could be severed from the policy. They asked the Trial Judge, for all practical purposes, to substitute their own formula to that of the Minister, without any consultation with the industry and without any vote. In complying with their request, the Trial Judge became the Minister for a day and

délivrer des permis de pêche au flétan, et des observations et recommandations faites par le commissaire Pearce dans son rapport, peut-on valablement affirmer qu'un compromis qui recueillait l'appui de l'industrie de la pêche au flétan, qui était axé sur l'expérience de pêche personnelle des détenteurs de permis, qui permettait à de nouveaux venus d'obtenir un quota sur la base de l'expérience de pêche personnelle du détenteur de permis précédent et qui préservait le droit des détenteurs de permis mécontents de contester le quota leur ayant été attribué grâce à la formule choisie, est fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la *Loi sur les pêches*? Bien sûr que non.

[41] La formule utilisée n'est peut-être pas la meilleure, ni la plus sage ni la plus logique, mais le ministre n'est pas tenu de choisir la meilleure, la plus sage ou la plus logique, et il n'appartient certainement pas aux tribunaux de mettre en doute son jugement quant au caractère bon ou mauvais d'un quota. Il se peut que les facteurs dont le ministre a tenu compte ne soient pas tous pareillement pertinents, mais comme le juge Linden, J.C.A., l'a fait remarquer dans l'arrêt *Assoc. canadienne des importateurs réglementés*¹⁰:

Le fait d'avoir tenu compte de certains facteurs non pertinents ne met pas en péril une décision en matière de politique; c'est seulement lorsqu'une telle décision est fondée entièrement ou principalement sur des facteurs non pertinents qu'elle est contestable.

[42] En l'espèce, les intimés n'ont pas prétendu que leur permis avait été délivré illégalement ni que leur quota leur avait été attribué illégalement: la dernière chose qu'ils voulaient c'est d'être dépossédés de leur permis et de leur quota, si insuffisant ce dernier puisse-t-il leur sembler. Ils n'ont même pas prétendu que la politique tout entière était illégale car ils voulaient que la formule qu'ils proposaient survive à la décision de la Cour. Ils ont plutôt soutenu que la décision du ministre de mettre en œuvre la partie de la politique qu'ils ont appelée la restriction applicable au détenteur actuel était illégale et que cette partie illégale pouvait être retranchée de la politique. Ils ont demandé au juge de première instance, en pratique, de remplacer la formule du ministre par leur propre formule sans consulter les membres de l'industrie ni procéder à aucun vote. Pour se conformer à leur

imposed a formula the effect of which on the halibut fishery is unknown and untested. This, clearly, the Trial Judge could not do, even if he had been right in finding the policy invalid; the most he could have done would have been to remit the matter back to the Minister for reconsideration and adoption of a different formula. It is only in the rare occasion where a component of a policy is so irrelevant and contrary to public policy—quota, for example, that would be allocated in part on the basis of the colour of the skin of the fisherman—that a court could take upon itself to sever that component from the formula.

[43] Finally, even if the Trial Judge had not erred in finding part of the formula unlawful, he could not act as he did by extending his declaration of illegality to all decisions made by ministers subsequent to the original implementation of quotas. The policy at issue in these proceedings was the trial policy adopted by the Minister in 1990. Policies successively adopted afterwards by ministers who were not even made parties to the proceedings were not at issue and no evidence was led as to the process that led to their adoption. Furthermore, new regulations came into force in 1993 and the legality of the Minister's actions could not but be examined in the context of the changes arguably resulting from these regulations.

[44] The appeal should be allowed, the actions in files T-554-91 and T-974-91 should be dismissed and the appellants should be entitled to their costs here and below.

PRATTE J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I agree.

demande, le juge de première instance est devenu ministre l'espace d'une journée et a imposé une formule dont l'effet sur l'industrie de la pêche au flétan est inconnu. Le juge de première instance ne pouvait manifestement pas faire cela, même s'il avait eu raison de conclure que la politique était nulle; il aurait pu, tout au plus, renvoyer l'affaire au ministre en vue d'un nouvel examen et de l'adoption d'une formule différente. C'est uniquement dans le rare cas où un élément d'une politique est à ce point inapproprié et contraire à l'intérêt public, par exemple parce qu'il subordonne l'attribution d'un quota à la couleur de la peau du pêcheur, qu'un tribunal peut prendre sur lui de retrancher cet élément de la formule.

[43] Enfin, même si le juge de première instance n'avait pas commis d'erreur en statuant qu'une partie de la formule était illégale, il ne pouvait pas agir comme il l'a fait en étendant son jugement déclaratoire portant illégalité à toutes les décisions prises par les ministres après la mise en œuvre initiale des quotas. La politique contestée en l'espèce était la politique-pilote adoptée par le ministre en 1990. Les politiques successivement adoptées par la suite par des ministres qui n'ont même pas été constitués parties à l'instance n'étaient pas en litige et aucune preuve n'a été produite quant au processus qui a donné lieu à leur adoption. Qui plus est, de nouvelles dispositions réglementaires sont entrées en vigueur en 1993 et la légalité des mesures prises par le ministre aurait forcément dû être examinée dans le contexte des changements qui, pourrait-on soutenir, ont découlé de ces dispositions.

[44] Je suis d'avis d'accueillir l'appel, de rejeter les actions intentées dans les dossiers T-554-91 et T-974-91, et d'accorder aux appelants leurs dépens dans toutes les cours.

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ [1997] 1 F.C. 874 (T.D.), at pp. 890-891.

² [1982] 2 S.C.R. 2.

³ [1994] 2 F.C. 247 (C.A.).

⁴ R.S.C., 1985, c. F-14, as it read in 1990.

¹ [1997] 1 C.F. 874 (1^{re} inst.), à la p. 891.

² [1982] 2 R.C.S. 2.

³ [1994] 2 C.F. 247 (C.A.).

⁴ L.R.C. (1985), ch. F-14, telle qu'elle était libellée en 1990.

⁵ See: *Canadian Assn. of Regulated Importers, supra*, note 3, at p. 249.

⁶ [1987] 2 F.C. 93 (C.A.), at p. 106, leave to appeal to Supreme Court of Canada refused, [1987] 1 S.C.R. viii.

⁷ [1997] 1 S.C.R. 12, at pp. 25-26.

⁸ R.S.C., 1985, c. F-15.

⁹ SOR/84-337, s. 6(1) (as enacted by SOR/84-351 s. 2).

¹⁰ *Supra*, note 3, at p. 260.

⁵ Voir *Assoc. canadienne des importateurs réglementés*, précité, note 3, à la p. 249.

⁶ [1987] 2 C.F. 93 (C.A.), à la p. 106, autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada refusée, [1987] 1 R.C.S. viii.

⁷ [1997] 1 R.C.S. 12, aux p. 25 et 26.

⁸ L.R.C. (1985), ch. F-15.

⁹ DORS/84-337, art. 6(1) (édicte par DORS/84-351, art. 2).

¹⁰ Précité, note 3, à la p. 260.