

A-1076-84

A-1076-84

**Minister of Fisheries and Oceans and Wayne Shinnners, Regional Director General of the Department of Fisheries and Oceans for the Pacific Region (Appellants) (Respondents)**

v.

**Gulf Trollers Association (Respondent) (Applicant)**

INDEXED AS: GULF TROLLERS ASSN. v. CANADA (MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS)

Court of Appeal, Urie, Marceau and Hugessen JJ.—Vancouver, September 16; Ottawa, November 3, 1986.

*Fisheries — Salmon fishing in Gulf of Georgia — Species in decline — Fishery officers restricting open season for commercial salmon fishing — Sport fishing unrestricted — Varying close times not administrative but legislative function — No express limitations in Act nor in Regulations as to purpose — Federal legislative power over fisheries not limited to conservation — Socio-economic considerations valid — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, s. 34 (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 17, s. 4) — Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations, C.R.C., c. 823, s. 5(1) (as am. by SOR/82-529, s. 3(1)) — British Columbia Sport Fishing Regulations, SOR/82-645 — An Act to amend the Fisheries Act, S.C. 1985, c. 31.*

*Constitutional law — Distribution of powers — Fisheries — Variation of close times for commercial salmon fishing in effect giving priority to sport fishing — Socio-economic as well as conservation objective pursued — Varying close times not administrative but legislative function — No express limitations in Act nor in Regulations as to purpose — Federal legislative powers not limited as to purpose — Courts examine purpose only if trespass on provincial power alleged — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, s. 34 (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 17, s. 4) — Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations, C.R.C., c. 823, s. 5(1) (as am. by SOR/82-529, s. 3(1)) — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 91(12), 92.*

In 1984, Public Notices were issued by fishery officers varying the close times for commercial salmon fishing in several areas of the Gulf of Georgia in British Columbia. While these new restrictions were imposed on the commercial fishermen, none were imposed on sport fishermen.

**Ministre des Pêches et Océans et Wayne Shinnners, directeur général régional du ministère des Pêches et Océans pour la région du Pacifique**  
a (appelants) (intimés)

c.

**Gulf Trollers Association (intimée) (requérante)**

b

RÉPERTORIÉ: GULF TROLLERS ASSN. c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET OCÉANS)

c Cour d'appel, juges Urie, Marceau et Hugessen—Vancouver, 16 septembre; Ottawa, 3 novembre 1986.

*Pêches — Pêche au saumon dans le Golfe de Georgie — Variété décroissante — Des fonctionnaires des pêcheries ont limité la saison de la pêche commerciale du saumon — La pêche sportive n'a pas été restreinte — La modification des périodes de fermeture n'est pas une fonction administrative mais législative — Ni la Loi ni les Règlements ne limitent expressément les objectifs pouvant être fixés à cet égard — Le pouvoir législatif fédéral sur les pêcheries ne se limite pas à la conservation — Les considérations socio-économiques sont valides — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14, art. 34 (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 17, art. 4) — Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique, C.R.C., chap. 823, art. 5(1) (mod. par DORS/82-529, art. 3(1)) — Règlement de pêche sportive de la Colombie-Britannique, DORS/82-645 — Loi modifiant la Loi sur les pêcheries, S.C. 1985, chap. 31.*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Pêches — La modification des périodes de fermeture de la pêche commerciale du saumon a eu pour effet d'accorder la priorité à la pêche sportive — Des objectifs socio-économiques, comme des objectifs de conservation, ont été poursuivis — La modification des périodes de fermeture n'est pas une fonction administrative mais législative — Ni la Loi ni les Règlements ne limitent expressément les objectifs pouvant être fixés à cet égard — Le pouvoir législatif fédéral n'est pas limité en ce qui regarde les objectifs guidant son exercice — Les tribunaux ne doivent examiner l'objet d'un texte législatif que si une atteinte à un pouvoir provincial est alléguée — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14, art. 34 (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 17, art. 4) — Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique, C.R.C., chap. 823, art. 5(1) (mod. par DORS/82-529, art. 3(1)) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 91(12), 92.*

En 1984, des fonctionnaires des pêcheries, par l'émission d'avis publics, ont modifié les périodes de fermeture s'appliquant à la pêche commerciale du saumon dans diverses régions du Golfe de Georgie, en Colombie-Britannique. Tandis que ces nouvelles restrictions étaient imposées aux pêcheurs pratiquant la pêche commerciale, aucune ne fut imposée aux pêcheurs sportifs.

In the Trial Division, *certiorari* was granted on the basis that varying close times was an administrative function and that it exceeded permissible constitutional powers for the appellants to pursue socio-economic objectives in the allocation of the fish stock. This is an appeal from that decision.

*Held*, the appeal should be allowed.

Even though the order appealed from had no practical effect since it was made when the impugned Public Notices had spent their effect and even though an amendment to the *Fisheries Act* now allows the taking into consideration of socio-economic factors in the allocation of fishery resources, this case must be dealt with because it raises the constitutional question of whether subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867* authorizes Parliament to establish close and open times for catching fish not only for conservation, but also for a purpose of a socio-economic nature.

The issuing of the Public Notices is not an administrative but a legislative function. The effect was the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases. Since this is a delegated power, it must be ascertained that it does not extend beyond the limits either expressly set by the delegating authority or inherent in the power being delegated. There were no express limitations in the *Fisheries Act* nor in the Regulations. There remains to be determined whether the power being delegated (subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867*) was in itself so limited.

The cases where the fishery power was defined as a power to "regulate, protect and preserve the fisheries" were all concerned with alleged intrusions of the central government into provincial jurisdiction. They cannot be interpreted as indicating that Parliament's competence is confined to legislation necessary to conserve and protect fisheries to the exclusion of all other objectives. In fact, a piece of legislation, such as in the present situation, which can only fall under one class of subject is not assailable because of the objective, the motive or the purpose for which it was enacted.

Since the fishery power is not qualified by any restriction as to the objectives that may be pursued, there is nothing to prevent Parliament from pursuing social, economic or other objectives in the management of the fishery, either with or independently of conservation objectives. Unless the party attacking legislation on division of power grounds identifies a possible trespass on a specific law making power of the other level of government, the purpose for which it was enacted is of no concern to the Courts.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*The Queen v. Robertson* (1882), 6 Can. S.C.R. 52; *Attorney General for the Dominion of Canada v. Attorneys General for the Provinces of Ontario, Quebec and*

En Division de première instance, un bref de *certiorari* a été délivré pour le motif que la modification des périodes de fermeture constituait une fonction administrative et outrepassait les pouvoirs constitutionnels permis des appelants de poursuivre des objectifs socio-économiques dans l'attribution des pêches. L'appel en l'espèce est interjeté de cette décision.

*Arrêt*: l'appel devrait être accueilli.

Bien que l'ordonnance à l'encontre de laquelle l'appel est formé, ayant été prononcée alors que l'effet des avis publics contestés avait pris fin, n'ait eu aucune conséquence pratique, et bien qu'une modification apportée à la *Loi sur les pêcheries* permette à présent la prise en considération de facteurs socio-économiques dans l'attribution des ressources des pêcheries, le présent litige doit être tranché puisqu'il soulève la question constitutionnelle de savoir si le paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le Parlement à établir des périodes de fermeture et d'ouverture de la pêche non seulement pour des fins de conservation mais encore en fonction d'objectifs de nature socio-économique.

L'émission d'avis publics n'est pas une fonction administrative mais législative. Elle a eu pour effet de créer et de promulguer une règle de conduite générale, sans aménagement pour des circonstances particulières. Comme il s'agit d'un pouvoir délégué, l'on doit vérifier que son exercice n'ait pas excédé les limites fixées expressément par l'autorité déléguante ou inhérentes à ce pouvoir délégué. Ni la *Loi sur les pêcheries*, ni les règlements ne limitaient expressément les objectifs pouvant être fixés. Il reste à savoir si le pouvoir ainsi délégué (le pouvoir conféré par le paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*) comportait en lui-même cette limite.

Les décisions qui ont défini le pouvoir conféré en matière de pêcheries comme étant celui de «réglementer, protéger et conserver les pêcheries» portaient toutes sur des allégations d'intrusion du gouvernement central dans des sphères de compétence législative provinciale. Elles ne peuvent être interprétées comme statuant que la compétence du Parlement se limite aux mesures législatives nécessaires à la conservation et à la protection des pêcheries, à l'exclusion de tout autre objectif. En fait, un texte législatif qui, comme celui en l'espèce, ne peut relever que d'une seule catégorie de sujets ne peut faire l'objet d'une contestation fondée sur les objectifs, les motifs ou l'objet qui ont conduit à son adoption.

Comme les objectifs pouvant être poursuivis dans l'exercice du pouvoir conféré en matière de pêcheries ne sont aucunement restreints, rien n'empêche le Parlement de poursuivre des objectifs de nature sociale, économique ou autres dans la gestion des pêcheries soit en les associant à des objectifs de conservation soit indépendamment de tels objectifs. À moins que la partie qui attaque un texte législatif en s'appuyant sur la répartition des compétences fasse état d'une atteinte possible à une compétence législative expressément attribuée, l'objet visé lors de l'adoption d'un texte législatif ne doit aucunement intéresser les tribunaux.

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*The Queen v. Robertson* (1882), 6 Can. R.C.S. 52; *Attorney General for the Dominion of Canada v. Attorneys General for the Provinces of Ontario, Quebec and*

*Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.); *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.).

## COUNSEL:

*Gunnar O. Eggertson* and *D. R. Kier* for appellants.

*J. K. Lowes* and *A. Shields* for respondent.

*S. B. Armstrong* and *A. W. Carpenter* for intervenor Pacific Trollers Association.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants.

*Mawhinney & Kellough*, Vancouver, for respondent.

*Lawson, Lundell, Lawson & McIntosh*, Vancouver, for intervenor Pacific Trollers Association.

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

MARCEAU J.: This appeal is from an order of the Trial Division [[1984] 2 F.C. 398] quashing certain Public Notices issued by fishery officers of the Department of Fisheries and Oceans varying "close times" for some commercial troll fishing in the Gulf of Georgia, B.C. The real issue that it raises is not easily defined in legal terms. As will appear, the learned Motions Judge saw the impugned Public Notices as being administrative decisions and yet determined that they were illegal because they had been made for a purpose [at page 408] "beyond permissible constitutional powers". Then, before this Court, the parties were all agreed that, whether or not the Notices were classified as administrative in nature, a crucial constitutional question could be ultimately involved, a question, in their submission, that should be dealt with in any event. I will take the view that, in fact, there is only one issue immediately arising which is a constitutional one, but I leave it at that for the moment: the difficulty and the vital importance of defining precisely the ques-

*Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.); *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.).

## AVOCATS:

*Gunnar O. Eggertson* et *D. R. Kier* pour les appelants.

*J. K. Lowes* et *A. Shields* pour l'intimée.

*S. B. Armstrong* et *A. W. Carpenter* pour Pacific Trollers Association, intervenante.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour les appelants.

*Mawhinney & Kellough*, Vancouver, pour l'intimée.

*Lawson, Lundell, Lawson & McIntosh*, Vancouver, pour Pacific Trollers Association, intervenante.

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

LE JUGE MARCEAU: L'appel en l'espèce est formé à l'encontre d'une ordonnance de la Division de première instance [[1984] 2 C.F. 398] annulant certains avis publics émis par des fonctionnaires des pêcheries du ministère des Pêches et Océans pour modifier les «périodes de fermeture» s'appliquant à une partie de la pêche commerciale à la cuiller dans le Golfe de Georgie, en Colombie-Britannique. La question réellement soulevée est difficile à définir en termes juridiques. Ainsi que nous le verrons, le juge des requêtes a considéré les avis publics attaqués comme constituant des décisions administratives et néanmoins il les déclara illégaux parce que leur objectif outrepassait [à la page 408] «les pouvoirs constitutionnels permis». Puis, devant notre Cour, toutes les parties s'accordaient pour dire que, peu importe si les avis étaient de nature administrative ou non, une question constitutionnelle cruciale pouvait ultimement se poser qu'il convenait de trancher de toute façon. Mon attitude sera qu'en réalité il n'y a qu'une seule question immédiatement soulevée, et que cette question est d'ordre constitutionnel, mais je m'en tiendrai à cela pour le moment: la difficulté et l'importance essentielle de cerner de façon précise la question à

tion to be determined will become apparent once the particulars of the case are set out.

The *Fisheries Act* (R.S.C. 1970, c. F-14 as amended) was enacted by Parliament in the exercise of the jurisdiction over "Sea Coast and Inland Fisheries" conferred upon it by subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)]. Section 34 of that Act provides as follows:

34. 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

(a) for the proper management and control of the seacoast and inland fisheries;

(b) respecting the conservation and protection of fish;

(c) respecting the catching, loading, landing, handling, transporting, possession and disposal of fish;

(d) respecting the operation of fishing vessels;

(e) respecting the use of fishing gear and equipment;

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

(g) respecting the terms and conditions under which a lease or licence may be issued; [R.S.C. 1970 (1st Supp), c. 17, s. 4]

(h) respecting the obstruction and pollution of any waters frequented by fish;

(i) respecting the conservation and protection of spawning grounds;

(j) respecting the export of fish or any part thereof from Canada;

(k) respecting the taking or carrying of fish or any part thereof from one province of Canada to any other province;

(l) prescribing the powers and duties of persons engaged or employed in the administration or enforcement of this Act and providing for the carrying out of those duties and powers; and

(m) authorizing a person engaged or employed in the administration or enforcement of this Act to vary any close time or fishing quota that has been fixed by the regulations.

Several sets of Regulations have been enacted by the Governor in Council under the authority of section 34 of the *Fisheries Act*. The *Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations* [C.R.C., c. 823 (as am. by SOR/82-529)] is one of them. By virtue of the provisions of these Regulations, salmon fishing by means of trolling is in principle

trancher ressortiront une fois exposés les détails de l'espèce.

La *Loi sur les pêcheries* (S.R.C. 1970, chap. F-14 et ses modifications) a été édictée par le Parlement dans l'exercice de la compétence que lui confère le paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)] sur «les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur». L'article 34 de cette Loi porte:

34. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions et, en particulier, peut, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

a) concernant la gestion et la surveillance judicieuses des pêches côtières et des pêches de l'intérieur;

b) concernant la conservation et la protection du poisson;

c) concernant la prise, le chargement, le débarquement, la manutention, le transport, la possession et l'écoulement du poisson;

d) concernant l'exploitation des bateaux de pêche;

e) concernant l'utilisation des appareils et accessoires de pêche;

f) concernant la délivrance, la suspension et l'annulation des permis et baux;

g) concernant les modalités selon lesquelles un bail ou un permis peut être délivré; [S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 17, art. 4]

h) concernant l'obstruction et la pollution des eaux que fréquente le poisson;

i) concernant la conservation et la protection des frayères;

j) concernant l'exportation, hors du Canada, du poisson ou de toute partie de poisson;

k) concernant la prise ou le transport du poisson ou de toute partie de poisson d'une province du Canada à une autre province;

l) prescrivant les pouvoirs et les fonctions des personnes engagées ou employées à l'administration ou l'application de la présente loi et concernant l'exercice de ces pouvoirs et fonctions; et

m) autorisant une personne engagée ou employée à l'administration ou l'application de la présente loi à modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre, que les règlements ont fixées.

Plusieurs règlements ont été édictés par le gouverneur en conseil sous le régime de l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*. Le *Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique* [C.R.C., chap. 823 (mod. par DORS/82-529)] est un de ceux-là. Les dispositions de ce Règlement interdisent en principe la pêche du saumon à la

prohibited in Pacific waters. Since 1982, the "close time" (when no fishing is allowed) for trolling, purse seine and gillnet gear is prescribed to be from January 1 to December 31 (AB41). An important reservation is however made in subsection 5(1) [as am. *idem*, s. 3(1)] which provides as follows:

5. (1) The Regional Director or a fishery officer may vary any fishing quota or close time set out in these Regulations in respect of any river, Area or Subarea.

The Public Notices in question in these proceedings were issued pursuant to subsection 5(1) of the *Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations*. Their object was to vary the period of close time for troll fishing for some species of salmon. They declared that the catching and landing of chinook salmon was permitted from 23:00 hours June 30, 1984 to 24:00 hours August 31, 1984 in the "Inside Salmon Troll Area", that is to say, mainly the Strait of Georgia and the Strait of Juan de Fuca between Vancouver Island and the mainland of British Columbia.

The owners and operators of fishing vessels engaged in commercial trolling could only see their expectations completely frustrated by the issuance of these Public Notices. In the past, the troll season for chinook in the gulf had always been from April 15 to September 30 and, indeed, since the Regulations had established a close time extending in principle over the whole year, notices of variance had been issued each year to allow the traditional fishing pattern. That pattern was suddenly being discarded. Not only was the open season for chinook salmon shortened, it was limited to a period when the fishing of chinook had traditionally been marginal for the trollers, their primary target during July and August being coho, another species of salmon they were then allowed to fish. So, they decided to dispute the validity of the Public Notices and through their associations commenced the present proceedings for relief in the nature of *certiorari*, the Gulf Trollers Association initiating the application and the Pacific Trollers Association seeking leave to intervene. (I

cuiller dans les eaux du Pacifique. Depuis 1982, la «période de fermeture» (période au cours de laquelle la pêche n'est pas permise) pour la pêche à la cuiller, la pêche à la seine à poche et la pêche au filet maillant s'étend du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre (Dossier d'appel, page 41). Une importante restriction figure toutefois au paragraphe 5(1) [mod. *idem*, art. 3(1)], qui est ainsi libellé:

5. (1) Le directeur régional ou un fonctionnaire des pêcheries peut modifier les périodes de fermeture ou les contingents fixés dans le présent règlement pour un cours d'eau, un secteur ou un sous-secteur donné.

Les avis publics visés dans les procédures de l'espèce ont été émis conformément au paragraphe 5(1) du *Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique*. Leur objet était de modifier la période de fermeture relative à la pêche à la cuiller de certaines variétés de saumon. Ces avis déclaraient que la prise et la sortie de l'eau du saumon quinnat étaient permises entre 23 h le 30 juin 1984, et 24 h le 31 août 1984, dans le [TRADUCTION] «secteur intérieur de pêche au saumon (à la traîne)», c'est-à-dire principalement dans le Détroit de Georgie ainsi que dans le Détroit de Juan de Fuca entre l'Île de Vancouver et la Colombie-Britannique continentale.

Les propriétaires et exploitants de navires de pêche pratiquant la pêche à la cuiller ne pouvaient que voir leurs attentes complètement contrecarrées par l'émission de ces avis publics. Par le passé, la saison de pêche à la cuiller du saumon quinnat dans le Golfe s'était toujours étendue du 15 avril au 30 septembre et, justement, depuis que la période de fermeture fixée par le Règlement était censée courir en principe tout le long de l'année, des avis de modification avaient été émis chaque année pour permettre le déroulement traditionnel des activités de pêche. Voici que cette façon de faire se trouvait soudainement écartée. Non seulement la saison de la pêche au saumon quinnat était-elle raccourcie, elle se trouvait désormais limitée à une période au cours de laquelle la pêche du saumon quinnat avait traditionnellement été secondaire pour les pêcheurs à la cuiller qui, au cours des mois de juillet et d'août, avaient principalement pêché le saumon coho, une espèce dont la pêche était alors permise. Ainsi ont-ils décidé de contester la validité des avis publics en question et ont-ils entamé, par l'intermédiaire de leurs associations, les présentes procédures visant un redresse-

will hereinafter for convenience refer to "the trollers".)

In the Trial Division, the trollers built their case on the fact that new restrictions on chinook salmon fishing were being imposed on the commercial fishermen while no corresponding provisions were made to restrict other user groups in the fishing industry, and in particular none were imposed on sport fishermen. Indeed, the *British Columbia Sport Fishing Regulations* [SOR/82-645] enacted in 1982 at the same time as the *Pacific Commercial Salmon Fishery Regulations* in question here, limited the close time for sport fishing in the gulf to only one hour per year, and while there were individual limitations for sport fishermen as to the use of certain equipment and the number of fish that could be caught per day and per year, no "cutting" of these year round open times had ever been imposed. The trollers readily acknowledged that the chinook salmon species, particularly the native or wild variety, was in serious decline and that preservation, protection, and rehabilitation were required to ensure future adequate stocks. They argued, however, that if the Department's officers had been influenced solely by considerations of preservation and conservation, the commercial fishermen would not have been left alone to pay the price, particularly in light of the fact that, historically, sport fishermen take more chinook in a given year than the commercial gulf trollers. Obviously, a desire to favour the sport fishery over the commercial fishery in allocating the resource was behind the decisions. In the trollers' submission, this desire to favour sport fishing may have arisen in perfect good faith and out of a factually correct view of sport fishing as "a major economic asset, an indispensable centerpiece in Canada's national, recreational and tourism industries" (news release from the Ministry of Fisheries and Oceans, 1984 AB105). Nevertheless, such a concern should not form the basis for a decision

ment de la nature d'un bref de *certiorari*, la Gulf Trollers Association se portant requérante et la Pacific Trollers Association sollicitant l'autorisation d'intervenir (pour des raisons de commodité, je les désignerai ci-après par l'expression [TRANSDUCTION] «les pêcheurs à la cuiller»).

Devant la Division de première instance, les pêcheurs à la cuiller ont fondé leur argumentation sur le fait que les nouvelles restrictions imposées relativement à la pêche du saumon quinnat ne visaient que la pêche commerciale; les autres catégories de pêcheurs de cette industrie, particulièrement les pêcheurs sportifs, n'étaient point soumis à de semblables dispositions. En effet, le *Règlement de pêche sportive de la Colombie-Britannique* [DORS/82-645], qui a été édicté en 1982 en même temps que le *Règlement de pêche commerciale du saumon dans le Pacifique* dont il est question en l'espèce, limitait la période de fermeture visant la pêche sportive dans le golfe à une heure par année, et bien que les pêcheurs sportifs fussent soumis à des restrictions individuelles ayant trait à l'utilisation d'un certain matériel ainsi qu'au nombre de poissons que chacun pouvait pêcher quotidiennement et annuellement, aucune [TRANSDUCTION] «entaille» n'avait jamais altéré la continuité de cette période couvrant toute l'année où il leur était permis de pêcher. Les pêcheurs à la cuiller reconnaissent volontiers la forte diminution du nombre de saumons de l'espèce quinnat, particulièrement de sa variété autochtone ou sauvage, et la nécessité d'imposer des mesures de conservation, de protection et de reconstitution pour faire en sorte qu'à l'avenir les stocks soient suffisants. Ils ont toutefois soutenu que, si les fonctionnaires du Ministère n'avaient été influencés que par des considérations ayant trait à la préservation et à la conservation, les pêcheurs pratiquant la pêche commerciale n'auraient pas été les seuls à écoper, compte tenu notamment du fait que, historiquement, dans le golfe, les pêcheurs sportifs prennent plus de saumon quinnat au cours d'une année que les pêcheurs commerciaux à la cuiller. Il était évident que les décisions procédaient d'une volonté d'avantager, en ce qui concerne cette variété de poisson, la pêche sportive au détriment de la pêche commerciale. Selon l'argument des pêcheurs à la cuiller, cette volonté de favoriser la pêche sportive avait pu procéder, dans la plus parfaite bonne foi, de ce que la pêche sportive est reconnue comme

respecting close and open times for fishing made by a federal authority.

The learned Motions Judge agreed. In his reasons for judgment, after having confirmed the facts as alleged by the trollers and endorsed their contention that the powers of the Federal Minister of Fisheries and of Parliament in respect of "Sea Coast and Inland Fisheries" were limited to matters of protection and conservation of the resource, he expressed briefly the essence of his reasoning as follows [at pages 407-408]:

The April 16 variations of the total closure were, on the evidence before me, conceived on two bases: a need for conservation, and an intention to favor the sport fishery user of the resource. The conservation motive was at the "ultimate penalty" expense of the commercial inside trollers. The discriminatory preference was for the sport fishery. The respondents knew the cutting of the trollers' season and catch, while permitting an estimated 30,000 chinook to escape for protection and conservation purposes, at the same time opened an estimated 60,000 chinook to sport harvest.

The respondents' decisions of April 16 were, to my mind, prompted by two disparate and pervading reasons: conservation, and socio-economic management allocations.

The second purpose was, in my view, beyond permissible constitutional powers. The two considerations were inextricably mixed. In those circumstances the Court cannot segregate. The decision must fall.

As the learned Judge went on to explain, this was a clear case of administrative orders made under the influence of an irrelevant consideration: such orders simply could not be allowed to stand and had to be quashed.

I alluded in my opening remarks to the difficulty of defining the real issue the Court was asked to determine on this appeal. Now that the substance of the decision appealed from and the factual context in which it was rendered have been reviewed, this preliminary but foremost difficulty

étant [TRADUCTION] «un atout économique majeur, un élément essentiel et indispensable des industries récréatives et touristiques nationales du Canada» (communiqué du ministère des Pêches et Océans, 1984, page 105 du Dossier d'appel). Néanmoins, une telle préoccupation ne devrait pas fonder une décision des autorités fédérales relativement à des périodes d'ouverture et de fermeture de la pêche.

Le juge des requêtes accepta ce point de vue. Dans ses motifs de jugement, après avoir confirmé les faits allégués par les pêcheurs à la cuiller et admis leur argument voulant que les pouvoirs du ministre fédéral des Pêches ainsi que du Parlement ayant trait aux «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» soient limités aux questions de protection et de conservation des ressources, il résuma comme suit l'essentiel de sa pensée [aux pages 407 et 408]:

Il ressort de la preuve qui m'a été présentée que les modifications apportées le 16 avril aux périodes de fermeture totale étaient fondées sur deux motifs: la nécessité d'assurer la conservation et l'intention de favoriser les pêcheurs sportifs qui utilisent les ressources. Le motif de la conservation constituait une «ultime pénalité» au détriment de la pêche à la traîne commerciale dans le secteur intérieur. La préférence discriminatoire visait la pêche sportive. Les intimés savaient que la réduction des prises et de la saison de pêche des bateaux de pêche à la traîne permettrait à environ 30 000 saumons quinnats de s'échapper à des fins de protection et de conservation mais que, en même temps, elle livrerait environ 60 000 saumons quinnats à la pêche sportive.

Les décisions que les intimés ont prises le 16 avril s'inspirent, à mon avis, de deux motifs disparates et dominants: la conservation et les attributions en matière de gestion socio-économique.

Le second objectif outrepassé, à mon avis, les pouvoirs constitutionnels permis. Les deux considérations sont inextricablement liées. Dans ces circonstances, la Cour ne peut trancher. Les décisions doivent être annulées.

Comme s'emploie à l'expliquer le juge par la suite, il s'agissait clairement d'un cas où des ordonnances administratives avaient été motivées par des considérations non pertinentes: de telles ordonnances ne pouvaient demeurer en vigueur et devaient être annulées.

J'ai, dans mes remarques introductives, fait état de la difficulté de définir la véritable question que cet appel pose à la Cour. La substance de la décision mise en cause et le contexte dans lequel cette décision a été rendue étant maintenant connus, il faut faire face à ce problème prélimi-

must be addressed. The difficulty arises from two particular circumstances affecting the case. The first one is simple. The learned Trial Judge took care not to make his order until September 1, 1984, when the impugned Public Notices had already spent their effect. He did that, of course, for the sake of the trollers, since by quashing the Notices he was at once rendering fully operative the standing Regulations completely prohibiting troll fishing. His order, however significant it was, had nevertheless no practical effect, and this is a fact which cannot be simply ignored.

The second particular circumstance which may affect the definition of the issue to be resolved is that the parties have sought and been given leave to put before the Court the following joint statement concerning a "Bill" [Bill C-32, now S.C. 1985, c. 31, assented to June 28, 1985] introduced into Parliament, on March 6, 1985:

The decision to introduce into the House of Commons Bill C-32 to amend the Fisheries Act which was substantially amended and is now Chapter 31 S.C. 33-34 Elizabeth II was precipitated by the decisions of Collier J. in the Gulf Trollers Association application under Section 18 of the Federal Court Act now under appeal in these proceedings and in an application by Fishing Vessel Owners Association of B.C. for an interlocutory injunction.

Bill C-32 was introduced into the House of Commons for several reasons including:

(1) To make express what was thought by those in charge of administering the fishery to be implicit in the federal jurisdiction over "sea coast and inland fisheries" granted under the Constitution Act, 1867, and in the power granted under Section 34 of the Fisheries Act for the Governor in Council to make regulations inter alia:

- (a) for the proper management and control of the sea coast and inland fisheries; and
- (b) respecting the conservation and protection of fish

namely those set out in section 2.1 of the said Bill C-32 which read as follows:

#### PURPOSES

2.1 The purposes of this Act are

- (a) to provide for the conservation and protection of fish and waters frequented by fish;
- (b) to provide for the proper management, allocation and control of the sea-coast fisheries of Canada;

naire de première importance. La difficulté vient de deux circonstances spéciales affectant la cause. La première est simple. Le juge de première instance a pris soin de ne pas prononcer son ordonnance avant le 1<sup>er</sup> septembre 1984, à un moment où l'effet des avis publics contestés avait pris fin. S'il a choisi de procéder de cette façon, c'est, évidemment, pour le bénéfice des pêcheurs à la cuiller, et parce qu'en annulant les avis, il rendait exécutoire dans son ensemble le Règlement permanent prohibant entièrement la pêche à la cuiller. Son ordonnance, aussi significative qu'elle ait pu être, n'en avait pas moins aucun effet pratique, et ce fait ne peut être simplement négligé.

La seconde circonstance particulière pouvant influencer sur la définition de la question à trancher est la décision de la Cour d'accorder aux parties l'autorisation de lui soumettre la déclaration conjointe suivante, qui concerne un «projet de loi» [Projet de loi C-32, maintenant S.C. 1985, chap. 31, sanctionnée le 28 juin 1985] déposé devant le Parlement le 6 mars 1985:

[TRADUCTION] La décision de déposer devant la Chambre des communes le Projet de loi C-32 visant à modifier la Loi sur les pêcheries, dont une version passablement modifiée figure à présent au chapitre 31 S.C. 33-34 Elizabeth II, a été précipitée par le jugement rendu par le juge Collier relativement à la demande présentée par la Gulf Trollers Association en vertu de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale, jugement à l'encontre duquel le présent appel a été formé, ainsi que par la décision du juge Collier relativement à la demande d'injonction interlocutoire présentée par la Fishing Vessel Owners Association of B.C.

Le projet de loi C-32 a été déposé devant la Chambre des communes pour plusieurs motifs, notamment:

(1) Pour rendre explicites les objectifs que les responsables des pêches considéraient comme implicites au pouvoir fédéral de légiférer relativement aux «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur» prévu dans la Loi constitutionnelle de 1867, ainsi qu'au pouvoir conféré en vertu de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries au gouverneur en conseil d'édicter entre autres des règlements:

- a) concernant la gestion et la surveillance judiciaires des pêches côtières et des pêches de l'intérieur; et
- b) concernant la conservation et la protection du poisson;

savoir, les fins énoncées à l'article 2.1 dudit projet de loi C-32, qui est ainsi libellé:

#### OBJET

2.1 La présente loi a pour objet d'assurer

- a) la conservation et la protection du poisson et des eaux où il vit;
- b) une gestion, une répartition et un contrôle adéquats des pêches côtières du Canada;



(c) to ensure a continuing supply of fish and, subject to paragraph (a), taking into consideration the interests of user groups and on the basis of consultation to maintain and develop the economic and social benefits from the use of fish to fishermen and others employed in the Canadian seacoast fishing industry, to others whose livelihood depends in whole or in part on seacoast fishing and to the people of Canada; and *a*

(d) to provide for the proper management and control of the inland fisheries of Canada and, subject to the constitutional jurisdiction of the provinces, for the allocation of those fisheries. *b*

c) la permanence des stocks de poisson, et sous réserve de l'alinéa a), en tenant compte des intérêts des groupes exploitants et après consultation, le maintien et le développement des avantages économiques et sociaux qui proviennent de l'exploitation de ces stocks au profit des pêcheurs et de ceux qui œuvrent dans l'industrie des pêches côtières canadiennes, au profit des autres personnes dont la subsistance dépend en tout ou en partie de ces pêches de même qu'au profit de l'ensemble du peuple canadien; et

d) une gestion et un contrôle adéquats des pêches intérieures du Canada de même que, sous réserve des compétences constitutionnelles des provinces, la répartition de ces pêches.

As a result of amendments made in the course of passage of the said Bill the changes in the Fishery Act which would help to accomplish these purposes will, unless replaced by further legislation, cease to be law on January 1, 1987. *c*

À la suite des modifications apportées à ce projet de loi au cours du processus ayant mené à son adoption, les nouvelles dispositions de la Loi sur les pêcheries devant contribuer à la réalisation de ces objectifs deviendront caduques le 1<sup>er</sup> janvier 1987 à moins d'être elles-mêmes remplacées.

In what situation does all this leave the Court? What is the question the Court is called upon to determine? The mere upholding or setting aside of a judicial order which was itself moot when rendered would, of course, serve no practical purpose. The parties can only be interested in the reasons that lead to the conclusion, if one is sought and reached. But if the Court accepts the characterization of the Notices as administrative decisions, which was adopted by the Trial Judge and not disputed by counsel, and goes on to form the view, as urged initially by the respondent, that the fishery officers were not authorized by the Regulations or the Act as it then stood to give effect to socio-economic factors as they did, then again, in view of the amendments to the Act, the decision would be purely academic. The parties did express a desire for the Court, in forming its opinion, to take into consideration the intervention of Parliament in 1985, but it would not be appropriate for this Court to give a legal opinion on the validity of legislation not directly involved in the litigation. *e*

Dans quelle situation tout cela place-t-il la Cour? Quelle question est-elle appelée à trancher? Il est évident que la simple confirmation ou annulation d'une ordonnance judiciaire dénuée de tout intérêt pratique au moment où elle a été rendue ne servirait aucune fin utile. Les parties ne peuvent s'intéresser qu'aux motifs pouvant conduire à la conclusion, le cas échéant. Cependant, si la Cour convenait que les avis constituaient des décisions administratives, comme l'a pensé le juge de première instance, sans protestation de la part des avocats, et qu'elle formait ensuite l'opinion, soutenue initialement par l'intimée, que les fonctionnaires des pêcheries n'étaient autorisés ni par le Règlement ni par la Loi telle qu'elle existait alors à se fonder, comme ils l'ont fait, sur des considérations socio-économiques, la décision, là encore, étant donné les modifications apportées à la Loi, n'aurait aucune portée pratique. Les parties ont bien exprimé le souhait que la Cour forme son opinion en tenant compte de l'intervention du Parlement en 1985, mais il ne serait pas approprié que cette Cour se prononce sur la validité de dispositions législatives n'ayant aucune portée directe sur le litige. *f*

For a time, I had serious doubts as to the necessity for, or at least the propriety of, the Court's dealing with the case. So long as it was presented as being merely the case of public officials' unauthorized administrative acts, its consideration appeared either inconsequential, the orders being spent, or useless, a new Act being now in force. But I see the case quite differently now, *g*

Pendant quelque temps, j'ai douté sérieusement qu'il fût nécessaire ou, à tout le moins, opportun que la Cour jugeât la présente affaire. Tant qu'elle ne portait ostensiblement que sur la validité de certains actes administratifs posés par des fonctionnaires publics, son examen semblait ou bien sans conséquence, les ordonnances visées étant devenues caduques, ou bien inutile, une nouvelle

and, as I see it, it raises a constitutional issue which undoubtedly must be dealt with. Indeed, I have come to the conclusion that the Public Notices under attack were not made in the exercise of an administrative function, but rather in the exercise of a regulatory one. We are concerned with legislative acts, that is to say acts the effects of which were the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases. The issuing of yearly Notices by fishery officers is part of the process adopted by Parliament to establish close and open seasons for fishing as part of the exercise of its power over sea-coast and inland fisheries. (As to the distinction between administrative and legislative functions, see: *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, (4th ed. 1980, J.M. Evans ed.) at pages 71 et seq.; H. W. R. Wade, *Administrative Law* (4th ed. 1977) at pages 695 et seq.; R. Reid and H. David, *Administrative Law and Practice* (2nd ed. 1978) at pages 142-143.) It is clear that the trollers' submission has some meaning only when the Notices are seen not in isolation but as part and parcel of a whole, which whole comprises all of the Regulations, including those relating to sport fishing, as well as to commercial fishing, and all Notices of variance issued by the proper departmental authorities. The establishment of close and open times for fishing is a legislative function which Parliament has delegated, by section 34 of the *Fisheries Act*, to the Governor in Council and, through the latter, to fishery officers. Applying this analysis to the circumstances of the case—and with respect to those circumstances I accept the findings of fact of the learned Trial Judge, more particularly the finding that there was, behind the Department's decisions, not only a clear purpose of conservation, but also a purpose of a socio-economic nature, namely that of favoring the sport fishery in the allocation of the limited available resource—the issue becomes clearer. It is trite to say that a delegated power does not extend beyond the limits either expressly set by the delegating authority or inherent in the power being delegated. Since there were no express limitations in the *Fisheries Act* nor in the Regulations as to the purposes for which the fishery officers could make use of their delegated authority, the issue is whether the power being delegated was in itself so limited. The question to be answered therefore is whether Parliament, in the exercise of its legisla-

loi étant entrée en vigueur. Mais la cause m'apparaît à présent sous un tout autre jour et je suis d'avis qu'elle soulève une question constitutionnelle qui doit sans doute être tranchée. En effet, j'en suis venu à la conclusion que les avis publics attaqués n'avaient pas été élaborés dans l'exercice d'une fonction administrative mais dans celui d'une fonction réglementaire. Nous sommes en présence d'actes législatifs, c'est-à-dire d'actes ayant pour effet de créer et de promulguer une règle de conduite générale, sans référence à des cas particuliers. La publication d'avis annuels par les fonctionnaires des pêcheries s'inscrit dans le processus pour établir des périodes d'ouverture et de fermeture de la pêche adopté par le Parlement dans l'exercice de sa compétence sur les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur. (Voir, au sujet de la distinction entre les fonctions administratives et législatives: *de Smith's Judicial Review of Administrative Action* (4th ed. 1980, J.M. Evans ed.), aux pages 71 et suivantes; H. W. R. Wade, *Administrative Law* (4th ed. 1977), aux pages 695 et suivantes; R. Reid et H. David, *Administrative Law and Practice* (2nd ed. 1978), aux pages 142 et 143.) Il est clair que la prétention des pêcheurs à la cuiller n'a de sens que si les avis ne sont pas considérés de façon isolée mais comme formant partie intégrante d'un ensemble englobant tous les règlements, c'est-à-dire aussi bien ceux qui se rapportent à la pêche sportive que ceux qui ont trait à la pêche commerciale, ainsi que tous les avis de modification émis par les autorités ministérielles compétentes. L'établissement de périodes de fermeture et d'ouverture de la pêche constitue une fonction législative que le Parlement a, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*, déléguée au gouverneur en conseil, et, par l'intermédiaire de ce dernier, aux fonctionnaires des pêcheries. Si l'on applique l'analyse qui précède aux circonstances de l'espèce—et en ce qui a trait à ces circonstances, je souscris aux conclusions de fait du juge de première instance et, en particulier, à la conclusion que les décisions du Ministère n'ont pas procédé uniquement d'une intention certaine de conservation mais aussi d'un objectif de nature socio-économique, savoir celui de favoriser la pêche sportive dans l'attribution des ressources limitées qui étaient disponibles—la question devient plus claire. Il est bien connu qu'un pouvoir délégué ne s'étend pas au-delà des limites soit fixées expressément par l'autorité déléguante, soit

tive competence under subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867*,<sup>1</sup> can establish close and open times for catching fish not only for the purpose of conservation, but also for a purpose of a socio-economic nature.

I should simply say, with respect, that I do not see how the question as put could be answered in the negative. The respondent and the intervenor rest their whole case on statements made by the Supreme Court and the Privy Council in delivering judgment in cases involving subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867*. They maintain that, in the very first and leading case of *The Queen v. Robertson* (1882), 6 Can. S.C.R. 52, the fishery power was defined as a power to “regulate, protect and preserve the fisheries”, and that in many subsequent cases the words “regulation, protection and preservation” were repeated to focus attention upon the essential content of the power described in the words “sea-coast” and “inland fisheries”. It is to be noted, however, that these cases were all immediately concerned with alleged intrusions of the central government into spheres of legislative authority conferred on the provincial legislatures, in particular into the sphere covered by the power to regulate property and civil rights, which, as it is known, led primarily to a distinction between legislation with respect to fisheries and legislation with respect to proprietary rights over fisheries (see in particular: *Attorney General for the Dominion of Canada v. Attorneys General for the Provinces of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.) and *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.)). In none of these cases was the ques-

<sup>1</sup> I will take the liberty to refer hereinafter only to section 91 or section 92.

inhérentes au pouvoir délégué. Comme ni la *Loi sur les pêcheries*, ni les Règlements ne limitent expressément les objectifs que peuvent avoir les fonctionnaires des pêcheries dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués, il faut se demander si le pouvoir ainsi délégué comportait en lui-même des limites à cet égard. La question qu'il faut trancher est donc celle de savoir si le Parlement, dans l'exercice de la compétence législative que lui confère le paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>1</sup>, peut établir des périodes d'ouverture et de fermeture concernant la prise du poisson non seulement pour des fins de conservation mais encore dans un but de nature socio-économique.

Qu'il me suffise de dire avec déférence que je ne vois pas comment il pourrait être répondu par la négative à la question ainsi posée. L'intimée et l'intervenante appuient toute leur argumentation sur des extraits de jugements rendus par la Cour suprême et le Conseil privé dans des affaires mettant en jeu le paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elles soutiennent que dans l'arrêt de principe et tout premier arrêt relatif à cette question, celui rendu dans l'affaire *The Queen v. Robertson* (1882), 6 Can. R.C.S. 52, le pouvoir conféré en matière de pêcheries a été défini comme étant celui de [TRADUCTION] «réglementer, protéger et conserver les pêcheries» et que, dans de nombreux jugements subséquents, les termes [TRADUCTION] «réglementation, protection et conservation» ont été repris pour bien faire ressortir les éléments essentiels de la compétence visée par les termes «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur». Il faut toutefois noter que toutes ces affaires portaient, de façon immédiate, sur des allégations d'intrusion du gouvernement central dans des sphères de compétence législative relevant des législatures provinciales, en particulier dans la sphère relative au pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils, ce qui, comme on le sait, a conduit principalement à la reconnaissance d'une distinction entre la législation relative aux pêcheries et la législation concernant les droits de propriété sur les pêcheries (voir, en particulier: *Attorney General for the Dominion of Canada v. Attorneys General for the Provinces of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700 (P.C.); *Attorney General for British Columbia v. Attor-*

<sup>1</sup> Je prendrai désormais la liberté de ne faire référence qu'à l'article 91 ou à l'article 92.

tion raised whether, in exercising its jurisdiction over fisheries, Parliament could pursue socio-economic objectives. As I read them, the words used by the judges in those cases to characterize and better describe the federal power were not intended to indicate authoritatively that Parliament's competence was confined to legislation necessary to conserve and protect the fishery to the exclusion of all other objectives.

In fact, I never understood the distribution of legislative powers made by sections 91 and 92 between the central Parliament and the provincial legislatures as having been devised with some regard to the purpose for which a power could be exercised. The distribution is made on the basis of classes of subjects (the statement in the opening paragraph of section 91 is unequivocal: "it is hereby declared that . . . the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated"), each class of subject being defined with reference to specific persons, things or activities. The distribution is one of law-making powers, not one of interests or concerns, and I see no immediate legal meaning behind the phrase "valid federal constitutional purpose".

A statute, as I see it, can be impugned before the Courts, on division of power grounds, only if it introduces legislation with respect to a class of subject not assigned to the legislative authority from which it emanates. The difficulty, as is well known, is that a statute may "introduce legislation" with respect to more than one class of subject, in the sense that it may affect the legal regime applicable to persons, things or activities falling into more than one of the classes of subjects set out. This is so because, not only are the classes of sections 91 and 92 not mutually exclusive, but also, and maybe even more importantly, because the effects of a piece of legislation are often

*ney General for Canada*, [1914] A.C. 153 (P.C.); *Attorney General for Canada v. Attorney General for Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 (P.C.) et *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111 (P.C.)). Dans aucune de ces affaires n'a été soulevée la question de savoir si le Parlement pouvait, dans l'exercice de sa compétence sur les pêcheries, poursuivre des objectifs de nature socio-économique. Tels que je les comprends, les propos tenus par les juges qui ont tranché ces affaires en vue de qualifier et de mieux définir le pouvoir fédéral, ne visaient pas à affirmer que la compétence du Parlement se limitait aux mesures législatives nécessaires à la conservation et à la protection des pêcheries, à l'exclusion de tout autre objectif.

En fait, il ne m'est jamais apparu que la distribution des pouvoirs législatifs entre le Parlement central et les législatures provinciales prévue aux articles 91 et 92 ait été élaborée en considération des motifs pour lesquels ces pouvoirs pourraient être exercés. Cette distribution est établie à partir de catégories de sujets (la déclaration figurant dans le paragraphe introductif de l'article 91 ne donne lieu à aucune équivoque: «il est par les présentes déclaré que . . . l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous») et chaque catégorie de sujets se trouve définie en fonction de personnes, choses ou activités particulières. La distribution ne vise pas des intérêts ou des préoccupations mais des pouvoirs législatifs, et l'expression [TRADUCTION] «motif constitutionnel fédéral valide» ne m'apparaît receler aucun sens juridique immédiat.

Une loi ne peut, selon moi, être attaquée devant les tribunaux pour des motifs ayant trait à la répartition des pouvoirs que si ses dispositions visent une catégorie de sujets non attribuée à l'autorité législative qui l'a édictée. La difficulté, on le sait bien, tient au fait qu'une loi peut [TRADUCTION] «renfermer des dispositions» concernant plus d'une catégorie de sujets, c'est-à-dire pouvant toucher le régime juridique applicable à des personnes, à des choses ou à des activités relevant de plus d'une des catégories de sujets énumérés. Il en est ainsi non seulement parce que les catégories prévues aux articles 91 et 92 ne sont pas mutuellement exclusives; mais aussi, et peut-être encore

diverse and complex, some being direct, others indirect, some immediate, others remote, some openly desired, others left undisclosed, some readily apparent, others not immediately perceived. In order to link a particular legislative enactment to only one of the several classes of subject directly or indirectly affected by it, and, by so doing, determine which authority had the competence to enact it, the Courts have been led to compare and determine the relative importance of the several effects of the challenged legislation and they have done so at times by reference to what appeared to them to have been the "purpose" for which it had been adopted. The "purpose" there in question is that behind the particular statute involved and it is brought into the picture only to assess what was called the "pith and substance", that is the true meaning or salient effect of that legislation or at least the effect assigned to it by those who have enacted it. But, in my view, a piece of legislation which can only fall under one class of subject, one head of power, is not assailable because of the objective, the motive or the purpose for which it was enacted. (Particularly interesting discussions on these points are to be found in W. R. Lederman, "Classification of Laws and the British North American Act", *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon*, (J. Corry, F. Cronkite & E. Whitmore eds. 1953), at page 183; B. L. Strayer, *The Canadian Constitution and the Courts* (2d. ed. 1983), at pages 213 et seq.)

That this is the situation here is clear. The reference to purpose is not suggested as a means to go behind the appearance of the particular statute in order to go to its real effect and thereby determine its proper classification for constitutional purposes. I do not think it can be seriously contended that the regulation of open and close times for catching chinook salmon may constitute legislation falling under a class of subject other than fisheries. Property and civil rights has been evoked but I fail to see which property right or other civil right is being regulated by the establishment of restrictions on fishing seasons, (if there is something like the right to fish in public waters inher-

davantage, parce que les effets d'un texte législatif sont souvent divers et complexes, certains pouvant être directs d'autres, indirects, certains étant immédiats d'autres plus éloignés, certains étant ouvertement recherchés, d'autres n'étant pas divulgués, certains ressortant à l'évidence, d'autres n'étant pas immédiatement perceptibles. Afin de relier un texte législatif particulier à une seule des diverses catégories de sujets directement ou indirectement visés par ses dispositions, et, ainsi, de déterminer l'autorité habilitée à l'édicter, les tribunaux ont été conduits à comparer et à apprécier l'importance relative des divers effets du texte législatif contesté, et ils l'ont fait parfois en se référant à ce qui leur apparaissait avoir été l'[TRADUCTION] «objet» pour lequel le texte avait été adopté. L'«objet» dont il s'agit est celui qui est celui du texte législatif en question et il n'est considéré qu'aux fins de définir ce qui a été appelé [TRADUCTION] «son essence et sa substance», c'est-à-dire sa signification véritable, son effet majeur ou, à tout le moins, l'effet que lui assignaient ceux qui l'ont adopté. Cependant, selon moi, un texte législatif qui ne peut relever que d'une seule catégorie de sujets ou d'un seul domaine de compétence ne peut faire l'objet d'une contestation fondée sur les objectifs, les motifs ou l'objet qui ont conduit à son adoption. (Ces questions sont discutées de façon particulièrement intéressante par W. R. Lederman dans «Classification of Laws and the British North American Act», *Legal Essays in Honour of Arthur Moxon*, (J. Corry, F. Cronkite & E. Whitmore eds. 1953), à la page 183, ainsi que par B. L. Strayer dans *The Canadian Constitution and the Courts* (2d. ed. 1983), aux pages 213 et suivantes.)

Que ce soit là la situation qui existe ici est clair. On ne fait pas référence à l'objet de la Loi, dans le but de creuser sous les apparences pour découvrir son effet véritable et les catégories constitutionnelles dont elle relève. Je ne crois pas que l'on puisse soutenir sérieusement que la réglementation prévoyant des périodes d'ouverture et de fermeture de la pêche du saumon quinnat relève d'une catégorie de sujets autre que celle des pêcheries. La propriété et les droits civils ont été mentionnés, mais je ne vois pas de quelle manière l'établissement de restrictions relatives aux saisons de pêche réglemente un droit de propriété ou un autre droit civil (et si, comme l'a suggéré un des avocats, il faut

ent in every citizen, as suggested by counsel, whether it be a right to fish for commercial purposes or otherwise, it is certainly not a right falling under subsection 92(13)); nor has it been suggested that some other provincial head of power is invaded. Of course, it is the pursuit of allocative objectives in the management of the fisheries which is objected to, but such allocation, even if considered independantly of any idea of conservation, does not trench on any provincial power.

The power conferred on Parliament in subsection 91(12) of the *Constitution Act, 1867* is not qualified, in my understanding, by any inherent condition that it be used to pursue some specific objectives and not others. 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. In fact, in my view, unless and until the party attacking legislation on division of power grounds identifies a possible trespass on a specific law making power of the other level of government, the purpose for which a piece of legislation was passed is of no concern of the courts.

I must therefore express, with respect, my disagreement with the view taken by the learned Motions Judge. I do not think that the fishery officers' Public Notices can be said to be illegal for the reason that they were part of a legislative scheme adopted in pursuance not only of conservation purposes but also of allocative objectives founded on social and economic factors. The order quashing those Notices on the ground that they were unconstitutional is, in my view, unsustainable. I would allow the appeal, set aside the order of the Trial Division and dismiss the application. I see no reason to deprive the appellants of their costs here and in the Court below.

URIE J.: I concur.

HUGESSEN J.: I concur.

supposer que chaque citoyen possède un quelconque droit de pêcher, pour des fins commerciales ou pour d'autres fins, dans les eaux publiques, ce droit ne tombe certes pas dans le champ d'application du paragraphe 92(13)); et on n'a pas prétendu qu'il avait pu y avoir atteinte à quelque autre domaine de compétence provinciale. Bien sûr, ce à quoi on s'oppose c'est la poursuite d'objectifs relatifs à l'attribution des ressources dans la gestion des pêcheries; mais, une telle attribution, même envisagée indépendamment de toute idée de conservation, n'empiète sur aucun pouvoir provincial.

La compétence conférée au Parlement en vertu du paragraphe 91(12) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne fait, selon mon interprétation, l'objet d'aucune restriction qui lui fixe la poursuite de certains objectifs particuliers à l'exclusion des autres. 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. En fait, selon mon opinion, à moins que et jusqu'à ce que la partie qui attaque un texte législatif en s'appuyant sur la répartition des compétences fasse état d'une atteinte possible à une compétence législative expressément attribuée à un autre niveau de gouvernement, l'objet visé lors de l'adoption du texte ne peut aucunement intéresser les tribunaux.

Je dois donc exprimer, avec déférence, mon désaccord avec l'opinion du juge des requêtes. Je ne crois pas que les avis publics des fonctionnaires des pêcheries puissent être déclarés illégaux au motif qu'ils s'inscrivaient dans un cadre législatif ayant pour objet non seulement la conservation mais encore l'attribution des ressources en fonction de facteurs sociaux et économiques. L'ordonnance annulant ces avis pour motif d'inconstitutionnalité doit, à mon point de vue, être infirmée. J'accueillerais l'appel, j'annulerais l'ordonnance de la Division de première instance et je rejetterais la demande. Rien ne m'apparaît s'opposer à l'adjudication aux appelants de leurs dépens devant cette Cour et devant la Division de première instance.

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE HUGESSEN: Je souscris à ces motifs.