

T-494-83

T-494-83

International Fund for Animal Welfare, Inc., Stephen Best and Brian D. Davies (Plaintiffs)

v.

The Queen, the Minister of Fisheries and Oceans, the Minister of Justice and the Attorney General of Canada (Defendants)

INDEXED AS: INTERNATIONAL FUND FOR ANIMAL WELFARE, INC. v. CANADA

Trial Division, McNair J.—Toronto, February 24, 25, 26, 27, 28 and March 3, 4; Ottawa, September 18, 1986.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of expression — Plaintiff Davies advocating abolition of seal hunt — Using helicopters to ferry media people to hunt scene contrary to Seal Protection Regulations prohibiting operation of aircraft over seals at low altitude — Applications to obtain sealing access turned down — Whether freedom of expression curtailed — Freedom of expression including freedom of access to all information pertinent to ideas or beliefs sought to be expressed, subject to reasonable limitations — Purpose of legislation, to prohibit unjustifiable interference with lawful activities of sealers, valid — Collective governmental interest of protecting seals and fundamental right of sealers to pursue livelihood outweighing right of freedom of access to information — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 2(b), 24(1) — International Covenant on Civil and Political Rights, [1976] Can. T.S. No. 47, Art. 19 — Seal Protection Regulations, C.R.C., c. 833, ss. 5(a),(b), 11(2),(3),(6) (as am. by SOR/78-167, s. 3).

Constitutional law — Charter of Rights — Limitation clause — Regulations aimed at seal conservation and seal fishery management — Impinging on right of freedom of expression — Right outweighed by governmental interest in protecting seals and sealers' right to pursue livelihood — Restrictions reasonable, justified in democratic society — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 1 — Seal Protection Regulations, SOR/64-443, s. 17.

Fisheries — Seal Protection Regulations prohibiting landing of aircraft near seals or operation of aircraft over seals at less than 2,000 feet except with Minister's permission — Plaintiff advocating abolition of seal hunt — Using helicopters to ferry media people to hunt scene — Whether Regulations ultra vires s. 34 Fisheries Act — Activities complained of within purposes and provisions of Act — "Fishery" including sealers as per-

Fonds international pour la défense des animaux, Inc., Stephen Best et Brian D. Davies (demandeurs)

a

c.

La Reine, le ministre des Pêches et Océans, le ministre de la Justice et le procureur général du Canada (défendeurs)

b

RÉPERTORIÉ: FONDS INTERNATIONAL POUR LA DÉFENSE DES ANIMAUX, INC. c. CANADA

Division de première instance, juge McNair—Toronto, 24, 25, 26, 27 et 28 février, 3 et 4 mars; Ottawa, 18 septembre 1986.

c

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'expression — Le demandeur Davies est partisan de l'abolition de la chasse du phoque — Il a utilisé des hélicoptères pour transporter les représentants de la presse parlée et écrite sur les lieux de la chasse contrairement au Règlement sur la protection des phoques, qui interdit de survoler en aéronef des phoques à basse altitude — Rejet des demandes d'accès à la chasse du phoque — Y a-t-il eu restriction de la liberté d'expression? — La liberté d'expression inclut la liberté d'accès à toute information pertinente aux idées ou aux croyances que l'on cherche à exprimer, sous réserve des restrictions raisonnables — L'objet de la Loi, qui consiste à interdire toute intervention injustifiée dans les activités légales des chasseurs de phoques est valable — L'intérêt collectif du gouvernement de protéger les phoques, ainsi que le droit fondamental des chasseurs de phoques de gagner leur vie, l'emportent sur la liberté d'accès à l'information — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 2b), 24(1) — Pacte international relatif aux droits civils et politiques, [1976] R.T. Can. n° 47, art. 19 — Règlement sur la protection des phoques, C.R.C., chap. 833, art. 5a), b), 11(2),(3),(6) (mod. par DORS/78-167, art. 3).

d

e

f

g

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — Le Règlement vise la conservation des phoques et la gestion de la chasse du phoque — Empiètement sur la liberté d'expression — L'intérêt du gouvernement de protéger les phoques et le droit des chasseurs de phoques de gagner leur vie l'emportent sur cette liberté d'expression — Restrictions raisonnables, justifiées dans une société démocratique — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1 — Règlement de protection des phoques, DORS/64-443, art. 17.

h

i

Pêches — Le Règlement sur la protection des phoques interdit d'atterrir en aéronef à proximité des phoques ou de survoler en aéronef des phoques à une altitude de moins de 2 000 pieds, à moins d'une permission du Ministre — Le demandeur est partisan de l'abolition de la chasse du phoque — Il a utilisé des hélicoptères pour transporter les représentants de la presse parlée et écrite sur les lieux de la chasse —

j

sons engaged in seal fishery — Fishery embracing marine animals as well as business of sealing — Right to legitimately exploit resource — Regulations within management and control of seacoast fisheries — Ministerial discretion to refuse sealing access permits properly exercised — Action for declaratory and injunctive relief dismissed — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, ss. 2 (as am. by S.C. 1985, c. 31, s. 1), 2.1 (as enacted *idem*, s. 2), 34 — Seal Protection Regulations, C.R.C., c. 833, ss. 5(a),(b), 11(2),(3),(6) (as am. by SOR/78-167, s. 3) — Seal Protection Regulations, SOR/64-443, s. 17.

The Seal Protection Regulations prohibit any person from landing a helicopter or other aircraft within half a nautical mile of any seal on the ice in the Gulf Area or Front Area or from operating such aircraft over any seal on the ice at less than 2,000 feet unless on a scheduled commercial flight, except with ministerial permission.

The plaintiff, Davies, has been adamantly committed to the abolition of the seal hunt. In 1969, he broadened the base of his attack by creating the International Fund for Animal Welfare, Inc. (IFAW). Through IFAW, he enlisted the aid of the media in spreading his message. IFAW used helicopters to ferry media people to the scene of the hunt. The plaintiff was charged with having violated the Regulations. Repeated applications by IFAW to obtain sealing access for representatives were turned down.

The plaintiffs challenge the constitutional validity of the Regulations. It is said that the Regulations deny the plaintiffs their paragraph 2(b) Charter right of freedom of expression. This right would include "freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds" through any form of media, as stated in Article 19 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*. In the alternative, it is argued that the Regulations are *ultra vires* section 34 of the *Fisheries Act*.

Held, the action for declaratory and injunctive relief should be dismissed.

An expansive and purposive scrutiny of paragraph 2(b) of the Charter leads to the conclusion that freedom of expression must include freedom of access to all information pertinent to the ideas or beliefs sought to be expressed, subject to reasonable limitations necessary to national security, public order, public health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.

The initial test of constitutionality is whether the purpose of the legislation is valid; the legislation's effects may be considered only when the law has passed the first test: *R. v. Big M Drug Mart*.

The purpose of the Regulations, as stated by the then Minister of Fisheries, was to prohibit unjustifiable interference

Il s'agit de déterminer si le Règlement est *ultra vires* l'art. 34 de la Loi sur les pêcheries — Les activités contestées s'inscrivent dans le cadre de l'objet et des dispositions de la Loi — Le mot «pêcherie» comprend les chasseurs de phoques, en qualité de personnes s'adonnant à la chasse du phoque — Les pêches a comprennent les animaux marins ainsi que la chasse du phoque — Droit d'exploiter légitimement les ressources — Le Règlement a été édicté pour la gestion et le contrôle des pêches côtières — Le pouvoir discrétionnaire ministériel de rejeter les demandes d'accès à la chasse du phoque a, à bon droit, été exercé — Rejet de l'action en jugement déclaratoire et en b injonction — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14, art. 2 (mod. par S.C. 1985, chap. 31, art. 1), 2.1 (édicte, *idem*, art. 2), 34 — Règlement sur la protection des phoques, C.R.C., chap. 833, art. 5a),b), 11(2),(3),(6) (mod. par DORS/78-167, art. 3) — Règlement de protection des phoques, DORS/64-443, art. 17.

c Le Règlement sur la protection des phoques interdit, sauf avec la permission du Ministre, à quiconque d'atterrir en hélicoptère ou autre aéronef à moins d'un demi-mille marin d'un phoque qui se trouve sur la glace dans la région du Golfe ou dans la région du Front, ou de survoler dans un tel aéronef, à une altitude de moins de 2 000 pieds, un phoque qui se trouve sur la glace, sauf s'il s'agit d'un vol commercial suivant un plan de vol établi.

d Le demandeur Davies est partisan absolu de l'abolition de la chasse du phoque. En 1969, il a élargi son rayon d'action en créant le Fonds international pour la défense des animaux, Inc. e (FIDA). Par l'entremise de FIDA, il a cherché à gagner les médias à sa cause. Le FIDA a utilisé des hélicoptères pour transporter les représentants de la presse parlée et écrite sur les lieux de la chasse. Le demandeur a été accusé d'avoir violé le Règlement. Les demandes répétées de permission du FIDA pour que ses représentants aient accès à la chasse du phoque f ont été rejetées.

Les demandeurs contestent la constitutionnalité du Règlement. Ils prétendent que le Règlement leur refuse la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte. Ce droit comprendrait «la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce» par tout g moyen de communication, ainsi qu'il est dit à l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ils soutiennent subsidiairement que le Règlement n'est pas autorisé par l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*.

h Jugement: L'action en jugement déclaratoire et en injonction devrait être rejetée.

Un examen détaillé et précis de l'alinéa 2b) de la Charte mène à la conclusion que la liberté d'expression doit inclure la liberté d'accès à toute information pertinente aux idées ou aux croyances que l'on cherche à exprimer, sous réserve des restrictions raisonnables et nécessaires pour la sécurité nationale, i l'ordre public, la santé ou les mœurs publics ou les droits et libertés fondamentaux d'autrui.

l D'après l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart*, le premier critère de la constitutionnalité est celui de la validité de l'objet de la loi; les effets de la loi ne doivent être pris en considération que j lorsque la loi a répondu à ce premier critère.

Le Règlement, ainsi que l'a déclaré le ministre des Pêches, vise à interdire toute intervention injustifiée dans les activités

in the lawful activities of the sealers. This was a valid purpose. The Regulations, it was stated, were aimed at the conservation and protection of seals and the proper management and control of the seal fishery, having regard to the seal harvest in light of its historic and traditional origins and the rights of those who earned a living therefrom. However, the actual effect of the regulatory provisions was to impinge on the plaintiffs' right of freedom of expression.

The question then was as to whether those provisions fell within the limitation clause in Charter section 1. There was no compelling evidence that the Regulations were aimed at denying access to the news media. The prohibition against landing or flying an aircraft near any seal was justified by an intention to stop the unregulated and hazardous practice of hunting seals by aircraft, to prevent the dispersion of seal herds and the disruption of the normal pattern of nursing behaviour. Safety alone would necessarily impose some restriction of free access. There was a fine line between the activity of searching for information to mount an effective protest against a lawful commercial activity and the act of protesting that activity at the very scene of operations. The collective governmental interest of protecting both the seals and the fundamental right of the sealers to pursue their livelihood outweighed the plaintiffs' right of freedom of access to information. In the result, the limitations prescribed by the *Seal Protection Regulations* are reasonable in the circumstances and demonstrably justifiable by the normal, perceptive standards of a free and democratic society.

The plaintiffs' alternative argument, that the Regulations are *ultra vires* in that they exceed the purposes and provisions of the *Fisheries Act*, had to be rejected. There was ample evidence to show that the full range of the activities complained of are in fact within the purposes and provisions of the empowering Act. The definition of "fishery" in the Act includes sealers as persons engaged in the seal fishery. The law recognizes the fishery as a natural and public resource that embraces not only the marine animals themselves but the business of sealing in the context of the right to legitimately exploit the resource in the place where it is found. The Regulations were made for the proper management and control of the seacoast fisheries and for the conservation and protection of seals. They are therefore *intra vires* Parliament.

Nor was there merit in the plaintiffs' contention that the ministerial discretion to refuse them permits had been exercised for an unauthorized purpose. The policy of the government was to protect the sealers from interference by protesters. The Minister laid down the policy that permits would not be issued to persons or groups whose stated objective was to disrupt the seal hunt. That policy was aimed at all active protesters and did not single out the plaintiffs as a particular target of oppression. The discretion was properly exercised having regard to the purposes of the Act and its subject-matter in terms of management and control of the seal fishery.

légal des chasseurs de phoques. Il s'agit d'un but valable. Le Règlement vise la conservation et la protection des phoques ainsi que la gestion et le contrôle adéquats de la chasse du phoque, compte tenu des origines ancestrales et traditionnelles de cette chasse et des droits des personnes dont la subsistance dépend de cette activité. Néanmoins, le véritable effet de ces dispositions réglementaires a été d'empiéter sur la liberté d'expression des demandeurs.

La question se pose alors de savoir si ces dispositions relèvent de la clause limitative de l'article 1 de la Charte. Il n'y a aucune preuve que le Règlement vise à refuser l'accès à la presse. L'interdiction relative à l'atterrissage ou au survol en aéronef près d'un phoque était justifiée par l'intention de mettre fin à la pratique, non réglementée et dangereuse, consistant à chasser les phoques par aéronef, d'empêcher de disperser les troupeaux de phoques et de perturber la maman phoque allaitant son bébé. La sécurité justifierait à elle seule l'imposition de certaines restrictions à la liberté d'accès. Il y a une distinction très subtile entre le fait de chercher de l'information afin de mener une campagne efficace de protestation contre une activité commerciale légale et le fait de protester contre cette activité sur les lieux mêmes où elle se déroule. L'intérêt collectif du gouvernement de protéger les phoques, ainsi que le droit fondamental des chasseurs de phoques de gagner leur vie, l'emportent sur la liberté d'accès à l'information des demandeurs. En conséquence, les restrictions prévues par le *Règlement sur la protection des phoques* sont raisonnables dans les circonstances, et leur justification peut se démontrer dans le cadre normal d'une société libre et démocratique.

Il y a lieu de rejeter l'argument subsidiaire des demandeurs selon lequel le Règlement est *ultra vires* en ce sens qu'il outrepasserait l'objet et les dispositions de la *Loi sur les pêcheries*. Il y a suffisamment de preuve pour démontrer que la gamme entière des activités contestées s'inscrit dans le cadre de l'objet et des dispositions de la loi habilitante. La définition de "pêcherie" dans la Loi comprend les chasseurs de phoques, en qualité de personnes s'adonnant à la chasse du phoque. La loi reconnaît les pêches comme une ressource naturelle et publique qui comprend non seulement les animaux marins eux-mêmes, mais également la chasse du phoque dans la mesure où il s'agit du droit d'exploiter légitimement les ressources à l'endroit où on les trouve. Le Règlement a été édicté pour la gestion et le contrôle adéquats des pêches côtières et pour la conservation et la protection des phoques. Il est donc de la compétence du Parlement.

N'est pas non plus fondée la prétention des demandeurs selon laquelle le pouvoir discrétionnaire du Ministre de ne pas accorder des permissions a été exercé dans un but non autorisé. La politique du gouvernement était de protéger les chasseurs de phoques contre les interventions des protestataires. Le Ministre a établi la politique selon laquelle les permissions ne seraient pas accordées aux personnes ou aux groupes dont l'intention ouverte est d'interrompre la chasse du phoque. Cette politique vise tous les protestataires militants et ne distingue pas les demandeurs. Le pouvoir discrétionnaire a, à bon droit, été exercé compte tenu des objets de la Loi et de l'objet du litige, c'est-à-dire la gestion et le contrôle de la chasse du phoque.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Fowler v. The Queen, [1980] 2 S.C.R. 213; (1981), 113 D.L.R. (3d) 513.

CONSIDERED:

R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al., [1985] 1 S.C.R. 295; 18 D.L.R. (4th) 321; 58 N.R. 81; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Switzman v. Elbling and A.-G. Que.*, [1957] S.C.R. 285; *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292; (1981), 113 D.L.R. (3d) 1; *Cummings v. Birkenhead Corpn.*, [1972] Ch. 12 (C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; 16 D.L.R. (2d) 689.

REFERRED TO:

Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corpn., [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; 143 D.L.R. (3d) 577; *The Queen v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145.

COUNSEL:

P. F. M. Jones and *D. V. MacDonald* for plaintiffs.

P. Evraire and *C. Brenzall* for defendants.

SOLICITORS:

McMillan, Binch, Toronto, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MCNAIR J.: The case arises from the controversial Atlantic seal hunt about which so much has been seen, heard and told. The great debate has raged since the mid-sixties but the clamour has abated of late because of vanishing markets. The visual spectrum is one of stark and vivid contrast, ranging from the appealing image of whitecoat pups in their natural habitat to the grim spectacle of the sealers doggedly plying their trade on the icepacks of the Gulf of St. Lawrence and the Front Area of the North Atlantic off Newfoundland and Labrador.

The issue is not concerned with the legality or morality of the hunt *per se* but rather the question of the constitutional validity of certain provisions

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Fowler c. La Reine, [1980] 2 R.C.S. 213; (1981), 113 D.L.R. (3d) 513.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres, [1985] 1 R.C.S. 295; 18 D.L.R. (4th) 321; 58 N.R. 81; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Switzman v. Elbling and A.-G. Que.*, [1957] R.C.S. 285; *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292; (1981), 113 D.L.R. (3d) 1; *Cummings v. Birkenhead Corpn.*, [1972] Ch. 12 (C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; 16 D.L.R. (2d) 689.

DÉCISIONS CITÉES:

Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corpn., [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; 143 D.L.R. (3d) 577; *The Queen v. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145.

AVOCATS:

P. F. M. Jones et *D. V. MacDonald* pour les demandeurs.

P. Evraire et *C. Brenzall* pour les défendeurs.

PROCUREURS:

McMillan, Binch, Toronto, pour les demandeurs.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE MCNAIR: Le litige se rapporte à la chasse du phoque de l'Atlantique, qui a soulevé tant de controverse. Le conflit fait fureur depuis le milieu des années 60, mais il s'est calmé en raison de l'affaiblissement du marché. Les images qui viennent à l'esprit sont d'un contraste frappant, allant de la vision attendrissante des bébés blancs dans leur habitat naturel au spectacle sinistre des chasseurs de phoques poursuivant sans relâche leur travail sur la banquise dans le golfe du Saint-Laurent et dans la région du Front de l'Atlantique nord, au large des côtes de Terre-Neuve et du Labrador.

Il ne s'agit pas en l'espèce de statuer sur la légalité ou sur la moralité de la chasse en elle-même, mais plutôt sur la validité constitutionnelle

of the *Seal Protection Regulations* [C.R.C., c. 833] made under section 34 of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14.

The plaintiffs' action is for declaratory relief and an injunction restraining the defendants, their servants and agents, from enforcing certain impugned provisions of the *Seal Protection Regulations* or initiating summary conviction or criminal proceedings in consequence thereof. Declarations are sought that the said provisions are inoperative and unconstitutional in that they contravene guaranteed rights of freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication, under paragraph 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)], or, alternatively, that they are *ultra vires* the powers of the Governor in Council to make regulations under section 34 of the *Fisheries Act*.

The defendants deny that the plaintiffs' guaranteed rights and freedoms under the Charter have been inhibited or curtailed in any way by the *Seal Protection Regulations* but, in the event they have, the defendants say that any such inhibition or curtailment constitutes reasonable limits prescribed by law within the exception afforded by section 1 of the Charter. They also raise the question of plaintiffs' status to bring the action.

The plaintiff, Brian Davies, is a remarkable man of many talents. He came out from Wales in 1955 and joined the famous Black Watch regiment, serving mostly at CFB Galetown. On the termination of his engagement in 1961, he became executive secretary of the New Brunswick SPCA. He was invited by the Minister of Fisheries, Hedard J. Robichaud, to attend a meeting in Moncton, New Brunswick, in May 1964 between departmental officials and representatives of the Canadian sealing industry. The meeting failed to convince and from what he afterwards witnessed on the ice floes, Davies became adamantly committed to the cause

de certaines dispositions du *Règlement sur la protection des phoques* [C.R.C., chap. 833], adopté en application de l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14.

^a Les demandeurs désirent obtenir un jugement déclaratoire et une injonction visant à empêcher les défendeurs, leurs préposés et mandataires d'appliquer certaines dispositions contestées du *Règlement sur la protection des phoques* ou d'intenter des poursuites par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou des poursuites au criminel. Les demandeurs cherchent à obtenir une déclaration portant que lesdites dispositions sont sans effet et inconstitutionnelles, en ce sens qu'elles portent atteinte aux libertés de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication, garanties à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] ou, subsidiairement, que le gouverneur en conseil a, dans ces dispositions, outrepassé le pouvoir d'édicter des règlements, prévu à l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*.

Les défendeurs rejettent la prétention des demandeurs selon laquelle leurs droits et libertés garantis par la Charte sont interdits ou restreints par le *Règlement sur la protection des phoques* mais, au cas où ils le seraient, les défendeurs affirment que toute interdiction ou restriction de ce genre respecte les limites raisonnables prévues par la loi dans le cadre de l'exception mentionnée à l'article premier de la Charte. En outre, ils soulèvent la question de la qualité des demandeurs pour intenter cette action.

^h Le demandeur, Brian Davies, est un homme remarquable et talentueux. Il quitte le pays de Galles en 1955 pour s'engager dans le fameux régiment Black Watch et servir dans les forces armées, principalement à la Base des Forces canadiennes de Galetown. À la fin de son service en 1961, il devient secrétaire administratif de la SPA (Société protectrice des animaux) du Nouveau-Brunswick. Le ministre des Pêches, Hedard J. Robichaud, l'invite à assister à une réunion en mai 1964, à Moncton (Nouveau-Brunswick) à laquelle participent des fonctionnaires du Ministère et des représentants de la chasse du phoque au Canada.

of total abolition of the seal hunt. He deliberately chose this course and rejected the option exercised by others of his compatriots to press the government for betterment of the hunt conditions and the preservation of the harp and hood seal species. Henceforth, he was energetic and unrelenting in his efforts to spread the abolitionist message throughout the court of public opinion.

The government, on the other hand, viewed the hunt as the harvesting of an economic and living resource that necessitated a system of proper quotas and humaneness in the method of killing. In 1964 the government enacted the *Seal Protection Regulations* [SOR/64-443] establishing licensing requirements and quota systems for the seal hunt and prescribing the killing methods. Section 17 of the Regulations prohibited anyone from skinning a seal until it was dead. Prior to 1970, public access to the seal hunt was virtually unrestricted.

In 1966 Davies arranged for Dr. Elizabeth Simpson, a veterinarian then practising in Fredericton, to attend the hunt in the Gulf Area to observe and report on the humaneness of the killing methods to the NBSPCA. She submitted a detailed report to her principal, complete with photographs. Her final conclusion was that the manner in which the hunt was presently being conducted gave rise to a great deal of cruelty. The NBSPCA was quick to circulate the findings of Dr. Simpson. Because of the controversy occasioned by the message, Davies arranged that Dr. Simpson return to the hunt in 1967. She did and summarized her findings in an article which was published in the scientific periodical *Nature*, wherein her final conclusion is thus stated:

These post mortem findings suggest that a large percentage of the hunted animals die in a manner which is of doubtful humanity.

Public indignation was mounting but the government had not been reluctant about summoning up reserves to counter the abolitionists. In 1971 the government was instrumental in bringing

La réunion lui laisse un mauvais souvenir et à la suite de ce qu'il voit sur la glace, B. Davies devient partisan absolu de l'abolition totale de la chasse du phoque. Il choisit cette voie en pleine connaissance de cause et rejette la solution préconisée par d'autres compatriotes, consistant à pousser le gouvernement à améliorer les conditions de la chasse du phoque et à sauvegarder les espèces du phoque du Groënland et du phoque à capuchon. Il consacre désormais ses efforts, sans réserve et sans relâche, à défendre sa cause, c'est-à-dire l'abolition totale de la chasse du phoque, auprès de l'opinion publique.

Par ailleurs, le gouvernement considère la chasse du phoque comme une richesse économique pour laquelle il faut imposer un système de contingents adéquats et des conditions moins cruelles de chasse. En 1964, le gouvernement adopte le *Règlement de protection des phoques* [DORS/64-443], qui établit des exigences pour la délivrance de permis et des systèmes de contingents pour la chasse du phoque et qui fixe les méthodes de chasse. L'article 17 du Règlement interdit d'écorcher un phoque avant qu'il ne soit mort. Avant 1970, l'accès du public à la chasse du phoque était pratiquement illimité.

En 1966, B. Davies prend des dispositions pour que le Dr Elizabeth Simpson, vétérinaire pratiquant à Fredericton, assiste comme observatrice à la chasse dans la région du Golfe et pour qu'elle fasse un compte rendu sur la cruauté des méthodes de chasse à la S.P.A.N.-B. Elle présente, à son chef, un rapport détaillé accompagné de photographies. Elle conclut que les méthodes de chasse pratiquées sont très cruelles. La S.P.A.N.-B. ne tarde pas à diffuser les constatations du Dr Simpson. En raison de la controverse soulevée par ce rapport, B. Davies prend des dispositions pour que le Dr Simpson assiste de nouveau à la chasse en 1967. Elle le fait et résume ses observations dans un article qui est publié dans la revue scientifique *Nature*, où sa conclusion est ainsi énoncée:

[TRADUCTION] Ces observations postmortem indiquent qu'un pourcentage élevé des animaux chassés meurent assez cruellement.

L'indignation publique est de plus en plus grande et le gouvernement n'hésite pas à prendre certaines mesures pour se défendre contre les partisans de l'abolition de la chasse du phoque. En

about the formation of the Committee on Seals and Sealing (COSS) under terms of reference to study all aspects of the hunting of seals in the Arctic and North Atlantic Oceans and to recommend changes in the present Regulations to the Minister. Prominent amongst its members were Professor Keith Ronald, Dean of the College of Biological Science at the University of Guelph, Tom Hughes, Director of the Ontario Humane Society, Trevor H. Scott, of the International Society for the Protection of Animals, London, England, Dr. Harry C. Rowsell, a veterinary pathologist and Executive Director of the Canadian Council of Animal Care, and other eminent persons interested in the cause of seals.

In 1968 Davies arranged to have a news team from the *Daily Mirror* of London, England, taken to the ice. One of the cameramen took a photograph which was afterwards flashed on the front page of that newspaper and became something of a symbol of opposition to the seal hunt. The famous Canadian author, Farley Mowat, was also in attendance at the 1968 hunt.

In 1969 Davies broadened the base of attack by causing the International Fund for Animal Welfare, Inc. (IFAW) to be incorporated as a non-profit corporation under the *New Brunswick Companies Act* [R.S. 1952, c. 33]. Public response was instantaneous and widespread. Meanwhile, Davies maintained close watch over successive annual hunts. His energy and zeal were prodigious. Undaunted by his failure to favourably impress the Parliamentary Committee before whom he appeared in 1969, Davies redoubled his efforts through IFAW to enlist the aid of the media in spreading the message of the hunt. IFAW assisted members of the media to get out to the ice on numerous occasions. Pictures were taken and events were described and the story of the hunt was graphically covered by newspapers and TV stations.

Davies became qualified as a pilot of fixed-wing and helicopter aircraft with a view of facilitating IFAW's operation "Air Bridge" for getting media personnel and protest spokesmen out to the hunt.

1971, le gouvernement joue un rôle important dans la création du Comité d'étude des phoques et de leur chasse (CEPC) dont le mandat est d'examiner tous les aspects de la chasse du phoque dans l'Arctique et l'Atlantique nord et de proposer au Ministre des modifications au Règlement en vigueur. Parmi les membres de ce Comité, figurent des personnalités comme le professeur Keith Ronald, doyen du *College of Biological Science* à l'Université de Guelph, Tom Hughes, directeur de l'*Ontario Humane Society*, Trevor H. Scott, de la Société internationale pour la protection des animaux à Londres (Angleterre), le Dr Harry C. Rowsell, vétérinaire pathologiste et directeur administratif du Conseil canadien de protection des animaux, et d'autres personnalités portant de l'intérêt à la cause des phoques.

En 1968, B. Davies fait amener une équipe de journalistes du *Daily Mirror* de Londres (Angleterre) sur les lieux de la chasse sur la glace. L'un des photographes de la presse prend une photographie qui devait ensuite faire la première page de ce journal et qui devient en quelque sorte le symbole de l'opposition à la chasse du phoque. Farley Mowat, le célèbre auteur canadien, assiste également à la chasse de 1968.

En 1969, B. Davies élargit son rayon d'action en faisant constituer en société à but non lucratif le Fonds international pour la défense des animaux, Inc. (FIDA) en vertu de la *New Brunswick Companies Act* [R.S. 1952, chap. 33]. La réaction du public est générale et immédiate. Entre-temps, B. Davies suit de près les chasses annuelles de phoques. Son énergie et son zèle sont prodigieux. Ne se laissant pas décourager par son échec à convaincre le comité parlementaire devant lequel il comparait en 1969, B. Davies redouble d'efforts par l'entremise du FIDA pour gagner les médias à sa cause. Le FIDA aide à maintes reprises les représentants de la presse parlée et écrite à aller observer la chasse du phoque sur la glace. Des photographies sont prises et les événements sont rapportés. La chasse du phoque est reprise par les journaux et par les chaînes de télévision.

B. Davies passe l'examen de pilote d'hélicoptère et d'aéronef à voilure fixe en vue de faciliter l'opération «pont aérien» du FIDA pour amener les représentants des médias et les porte-parole des

He also found time to publish a book under the fetching title *Seal Song*.

Starting in 1970 a number of revisions were enacted to the *Seal Protection Regulations*. Helicopters and other aircraft could no longer be used in sealing except in searching for seals and then only under licence from the Minister. Moreover, the history of the Regulations reflects the government's growing concern over the question of unrestricted access to the seal hunt. The 1970 Regulations prohibited the landing of a helicopter or other aircraft within half a nautical mile of any seal herds in the Gulf Area or Front Area. This prohibition was repealed by the Regulations of 1974, which substituted the words "any seal" for the words "any seal herds" in the former Regulations. New Regulations were enacted in 1976 to the effect that no person could land a helicopter or other aircraft within half a nautical mile of any seal on the ice in the Gulf Area or Front Area or operate such aircraft over any seal on the ice at less than 2,000 feet unless on a scheduled commercial flight, except with permission of the Minister.

In 1976 IFAW chose the Front Area as its target and the base of operations became the small outpost community of St. Anthony on the north-east tip of Newfoundland. IFAW used its own and five chartered helicopters to ferry a group of media people to the scene of the hunt. Five airline stewardesses were brought along for promotional purposes. The IFAW helicopter was seized and Davies was charged with violating the low flying and landing prohibitions of the Regulations. The case went to trial and appeal and was finally dismissed on the ground that the infractions occurred outside the twelve mile jurisdictional limit.

In mid-March of 1977, St. Anthony again became the centre of international attention. Hordes of reporters and cameramen from a number of different countries descended on St. Anthony and neighbouring communities to witness the scene of the hunt about 50 miles or so offshore.

adversaires de la chasse sur le théâtre des opérations. Il trouve également le temps de publier un livre au titre séduisant de *Seal Song*.

À partir de 1970, un certain nombre de modifications au *Règlement sur la protection des phoques* sont adoptées. Il devient interdit d'utiliser un hélicoptère ou un autre aéronef pour la chasse du phoque sauf pour aller à la recherche des phoques et ce, uniquement avec un permis délivré par le Ministre. En outre, l'évolution du Règlement reflète l'inquiétude croissante du gouvernement à l'égard de la question de l'accès illimité à la chasse du phoque. Selon le Règlement de 1970, il est interdit d'atterrir en hélicoptère ou autre aéronef à moins d'un demi-mille marin d'un troupeau de phoques qui se trouve sur la glace dans la région du Golfe ou dans la région du Front. Cette interdiction est annulée par le Règlement de 1974 qui remplace l'expression «troupeau de phoques» par «un phoque». Le nouveau Règlement adopté en 1976 interdit, sauf avec la permission du Ministre, à quiconque d'atterrir en hélicoptère ou autre aéronef à moins d'un demi-mille marin d'un phoque qui se trouve sur la glace dans la région du Golfe ou dans la région du Front ou de survoler en hélicoptère ou dans un autre aéronef, à une altitude de moins de 2 000 pieds, un phoque qui se trouve sur la glace, sauf s'il s'agit d'un vol commercial suivant un plan de vol établi.

En 1976, le FIDA choisit comme cible la région du Front et comme base d'opération, le petit village de pêcheurs de St. Anthony à l'extrémité nord-est de Terre-Neuve. Le FIDA utilise ses propres hélicoptères et en affrète cinq autres afin de transporter un groupe de représentants des médias sur les lieux de la chasse. Cinq hôtesses de l'air sont amenées à des fins publicitaires. L'hélicoptère du FIDA est saisi et B. Davies est accusé d'infraction au règlement qui interdit l'atterrissage et le vol à basse altitude. L'affaire est jugée en première instance et en appel, et elle est finalement rejetée au motif que les infractions sont survenues à l'extérieur de la limite territoriale de douze milles.

Vers le milieu du mois de mars 1977, St. Anthony est encore une fois le centre de l'attention internationale. Des hordes de journalistes et de photographes de divers pays convergent vers St. Anthony et les villages avoisinants afin d'assister à la chasse du phoque qui se tient à 50 milles environ

IFAW again became involved in the vital ferrying operations, despite a telegram from the Minister, Roméo LeBlanc, warning Davies that the landing of a helicopter nearer than half a mile of any seal on the ice was prohibited by the Regulations. The 1977 hunt sparked quite a bit of local hostility and featured for the first time organized opposition on the part of hunt proponents.

Davies was again charged with violations of the Regulations in operating a helicopter over seals on the ice at less than 2,000 feet and landing less than half a nautical mile from a seal on the ice. Davies frankly admitted afterwards to having deliberately breached the Regulations. In the interim, the government by proclamation had extended the offshore fisheries jurisdiction to 200 miles. Davies was convicted and eventually had to serve three weeks in jail and pay a fine of \$1,000. The convictions also contained a probation order that prohibited Davies or any group with which he was associated from operating a helicopter or other aircraft in the Front Area or the Gulf Area during the months of March and April in the years 1978, 1979 and 1980.

The 1977 hunt and its aftermath only served to arouse more spirited opposition on the part of Davies and IFAW. They took their case to the press, charging that the Canadian government had deliberately adopted a policy of denying newsmen free access to report on the hunt. The message they proclaimed is contained in the following quotation from Davies' comments at a press conference, as reported in the *Medicine Hat News*:

Tens of thousands of seals, most of them babies, may be beaten to death for their skins in order to manufacture trinkets, but anyone interested in saving the seals, or photographing them, or writing about them, may not land within half a mile of a seal or fly at less than 2000 feet.

The government's side of the controversy was ably summed up by the Prime Minister of the day, The Right Honourable Pierre E. Trudeau, in this way:

On the issue of humane killing methods, the same distortions appear over and over again. It is not a pretty sight; no one could argue that it is. The fact however, is that the seals are dis-

au large des côtes. De nouveau, le FIDA se charge des opérations vitales de transport et ce, malgré un télégramme du ministre Roméo LeBlanc avertissant B. Davies que l'atterrissage d'un hélicoptère à moins d'un demi-mille d'un phoque qui se trouve sur la glace est interdit par le Règlement. La chasse de 1977 provoque l'hostilité assez forte des habitants de la région et pour la première fois, donne lieu à une opposition organisée chez les partisans de la chasse.

De nouveau, B. Davies est accusé d'infraction au Règlement du fait d'avoir survolé en hélicoptère des phoques qui se trouvent sur la glace à moins de 2 000 pieds d'altitude et d'avoir atterri à moins d'un demi-mille marin d'un phoque sur la glace. Par la suite, B. Davies admet en toute franchise avoir délibérément enfreint le Règlement. Entre-temps, le gouvernement, par voie de proclamation, étend la limite de pêche en haute mer à 200 milles. B. Davies est déclaré coupable: il purge finalement une peine de trois semaines d'emprisonnement et verse une amende de 1 000 \$. Il fait également l'objet d'une ordonnance de probation qui lui interdit ainsi qu'à tout groupe dont il est membre de survoler en hélicoptère ou autre aéronef la région du Front ou la région du Golfe durant les mois de mars et d'avril 1978, 1979 et 1980.

La chasse de 1977 et ses répercussions ne font que renforcer l'opposition de B. Davies et du FIDA. Ces derniers déclarent à la presse que le gouvernement canadien a délibérément adopté une politique qui refuse aux journalistes la liberté d'accès à la chasse. L'extrait suivant de commentaires faits par B. Davies lors d'une conférence de presse, comme le rapporte le *Medicine Hat News*, résume bien leur pensée:

[TRADUCTION] Des dizaines de milliers de phoques, la plupart des bébés phoques, peuvent être frappés à mort pour leurs peaux qui vont servir à fabriquer des objets de parure, mais toute personne qui désire sauver les phoques, les photographier ou écrire à leur sujet ne peut atterrir à moins d'un demi-mille d'un phoque ou les survoler à une altitude de moins de 2 000 pieds.

L'argument du gouvernement dans cette controverse est résumé fort adroitement par le premier ministre de l'époque, Le Très Honorable Pierre E. Trudeau, en ces termes:

[TRADUCTION] Les mêmes exagérations sur les méthodes de chasse du phoque se répètent. Ce n'est pas un beau spectacle à voir, il n'y a pas de doute. Cependant, les phoques sont abattus

patched in a more humane manner than most domestic animals. This is supported by the observation of methods completed by animal pathologists who have examined the seals and have concluded that the present method causes the animal no suffering. Qualified animal pathologists and representatives of animal welfare organizations attend the hunt each year to help government officials ensure that this continues to be the case.

The point that must be kept in mind when considering the hunt is that the government has a twofold responsibility in this area. We must ensure that the species is protected from extinction and that hunting methods are humane. We have done this, and will continue to do so. The second responsibility is to the people who carry out the activity, the fishermen. For nearly two centuries they have hunted seals during the difficult winter months to augment what is for most a very small annual income. The returns for the approximately 4,000 participants represents an important part of yearly income in an area which depends almost totally on marine resources for survival. If we conclude, as we have, that this activity does not endanger the species, and that humane methods are used, then it follows that we have no reason to pass legislation to ban the hunt.

Each side had stated its case and the battlelines were now drawn.

Repeated applications by IFAW to obtain permits for representatives to go to the ice were turned down. In 1981, IFAW sought a permit to fly Dr. Eugen Weiss, a German veterinarian, to the ice for the purpose of performing autopsies on seal carcasses. A restrictive permit was issued to this individual to witness the hunt. For some reason, the restrictions were lifted and Dr. Weiss was flown to the hunt by the Department. IFAW contends that he was not then acting under their auspices. The Weiss permit was the excuse given by the department for denying a permit to Stephen Best to get to the ice in 1981. Davies himself was an observer at the 1981 hunt. Whether by freak of wind or current, the icepack carried the seals onto the very shores of Prince Edward Island and attracted great numbers of unskilled landmen and thrill-seekers to join in pursuit of the quarry. By another quirk of nature, the ice disintegrated very quickly and many of that years' harvest of white-coat pups were drowned. The hunt became a disaster and the Department moved quickly to end it. Davies never went back again to observe the hunt. He continued his efforts, however, to bring about its permanent demise.

moins cruellement que la plupart des animaux domestiques. C'est ce que déclarent les experts en pathologie vétérinaire qui ont examiné les phoques et qui ont conclu que la méthode actuelle d'abattage n'inflige aucune souffrance à l'animal. Des experts en pathologie vétérinaire et des représentants de sociétés protectrices des animaux assistent à la chasse tous les ans pour aider le gouvernement à s'assurer que tout se passe comme prévu.

Ce qu'il faut se rappeler, c'est que le gouvernement a une double responsabilité en ce qui concerne la chasse du phoque. En premier lieu, il nous faut veiller à ce que l'espèce ne disparaisse pas et à ce que les méthodes de chasse ne soient pas cruelles. Nous l'avons fait et nous continuerons à le faire. En deuxième lieu, nous avons des obligations envers les chasseurs. Depuis presque deux siècles, ils chassent le phoque pendant les rudes mois d'hiver pour améliorer un revenu annuel que la plupart d'entre nous considérerait comme très modeste. Ce que tirent 4 000 chasseurs environ de cette chasse constitue une partie importante de leur revenu annuel dans une région qui compte presque entièrement sur les ressources marines pour sa survie. Si nous concluons, comme nous l'avons déjà fait, que cette chasse ne menace pas d'extinction l'espèce animale, et que les méthodes de chasse ne sont pas cruelles, nous n'avons alors aucune raison d'adopter une législation interdisant la chasse du phoque.

Les deux parties ont donc fait connaître leur position respective qui est maintenant claire.

Les demandes répétées de permission du FIDA pour que leurs représentants puissent aller sur la glace sont rejetées. En 1981, le FIDA demande une permission de vol pour le Dr Eugen Weiss, vétérinaire allemand, afin qu'il fasse une autopsie des cadavres de phoques. Une permission restreinte lui est accordée afin qu'il puisse suivre la chasse. Pour une raison inconnue, les restrictions sont levées et le Ministère transporte le Dr Weiss par voie aérienne jusqu'au lieu de la chasse. Le FIDA prétend que le Dr Weiss n'agissait pas alors en son nom. La permission accordée au Dr Weiss est l'excuse donnée par le Ministère pour refuser une permission à Stephen Best d'aller sur la glace en 1981. B. Davies est lui-même observateur à la chasse de 1981. Est-ce le vent ou le courant, mais l'embâcle transporte les phoques jusqu'aux rivages même de l'Île-du-Prince-Édouard et pousse un grand nombre de profanes et d'amateurs de frissons à se joindre à la chasse. Par un autre caprice imprévu de la nature, la glace se désintègre très rapidement et nombreux sont les bébés blanchons, du contingent de cette année-là, qui se noient. La chasse tourne au désastre et le Ministère intervient rapidement pour y mettre fin. B. Davies ne revient plus jamais sur les lieux de la chasse, mais il poursuit ses efforts pour y mettre fin de façon permanente.

In late 1981 or early 1982, IFAW applied to the Department for sealing access permits for five persons, two of whom, Paul F. Howell and Stanley Johnson, were members of the Parliament of the European Economic Community (EEC). EEC was about to debate and vote on a resolution to ban the importation of seal furs and trinkets, save for those produced by native Canadian Indians and Eskimos. The other three were IFAW representatives, namely, Davies, Best and Thomas McCollum, a skilled photographer. The requests of the European Parliament members, Howell and Johnson, were approved but those of the three IFAW representatives were denied.

On December 10, 1981 Stephen Best wrote a letter to the Honourable Roméo LeBlanc, Minister of Fisheries and Oceans, in anticipation of the advent of the Charter, pointing out that the restricted access provisions of the *Seal Protection Regulations* seemed to violate a number of the freedoms guaranteed by the Charter. The letter closed with a request for official clarification as to whether or not the restrictive provisions of the Regulations pertaining to the use of helicopters and other aircraft in proximity to the seals would be enforced. On February 18, 1982 the Minister responded through his correspondence secretary in the following vein:

Dear Mr. Best:

The Minister has asked me to reply to your letter of December 10, 1981, concerning the Seal Protection Regulations as they relate to the new Canadian Constitution.

Firstly, it is the mandate of the Department of Fisheries and Oceans to protect and conserve all of our marine populations as public resources for the benefit of all Canadians. The Seal Protection Regulations, and all of the Department's other regulations, are designed to achieve these goals. The Seal Regulations provide the guidelines for the effective management of the seal resource and attempt to ensure through responsible practices that our seal herds continue to grow and to remain commercially exploitable. Only through the enforcement of such regulations can the annual hunt be properly managed so that it continues to bring a much-needed boost to fishermen's income during a period of the year when their finances are particularly low.

In recent years some individuals have gone to great lengths to discredit this traditional harvest and to disrupt the actual hunting activity. Consequently, the regulations now have the dual purpose of protecting the seal population from the danger of uncontrolled hunting and of protecting the licensed sealers from the protesters who seek to harass them and to interfere with their hunting activities. The professional sealers have their

À la fin de l'année 1981 ou au début de l'année 1982, le FIDA demande au Ministère des permissions d'accès à la chasse du phoque pour cinq personnes, dont deux, Paul F. Howell et Stanley Johnson, sont membres du Parlement de la Communauté économique européenne (CEE). La CEE est sur le point d'adopter une résolution visant à interdire l'importation de peaux de phoques ou d'objets en peaux de phoques, sauf ceux que fabriquent les autochtones indiens et esquimaux du Canada. Les trois autres personnes sont des représentants du FIDA, à savoir B. Davies, S. Best et Thomas McCollum, photographe chevronné. Les demandes des députés du Parlement européen, P. Howell et S. Johnson, sont acceptées, mais celles des trois représentants du FIDA sont rejetées.

Anticipant l'adoption de la Charte, Stephen Best écrit, le 10 décembre 1981, une lettre à M. Roméo LeBlanc, ministre des Pêches et Océans, pour indiquer que les dispositions du *Règlement sur la protection des phoques* relatives à l'accès limité semblent porter atteinte à un certain nombre de libertés garanties par la Charte. La lettre se termine par une demande d'explications officielles pour savoir si les dispositions restrictives du Règlement relatives à l'utilisation d'hélicoptères et d'autres aéronefs à proximité des phoques seront appliquées. Le 18 février 1982, le Ministre répond par la voie de son secrétariat de la correspondance en ces termes:

[TRADUCTION] Monsieur,

Monsieur le ministre m'a demandé de répondre à votre lettre du 10 décembre 1981 concernant la constitutionnalité du Règlement sur la protection des phoques.

Premièrement, le mandat du ministère des Pêches et Océans est de protéger et de préserver toutes nos espèces animales marines comme richesses naturelles dans l'intérêt de tous les Canadiens. Le Règlement sur la protection des phoques, ainsi que tous les autres règlements du Ministère, ont été adoptés pour atteindre ces buts. Le Règlement sur la protection des phoques fournit des directives en matière de gestion efficace de nos ressources en phoques et vise à s'assurer, par des méthodes sérieuses, que nos troupeaux de phoques continuent de s'accroître et restent exploitables sur le plan commercial. C'est seulement grâce à l'application de tels règlements que la chasse annuelle peut bien se dérouler et contribuer à améliorer le revenu des pêcheurs durant une période de l'année où il est particulièrement faible.

Ces dernières années, certains particuliers se sont efforcés de dénigrer cette chasse traditionnelle et de l'interrompre. En conséquence, le Règlement vise maintenant à protéger la population des phoques des dangers d'une chasse incontrôlée et à protéger les chasseurs, détenant un permis, contre les protestataires qui cherchent à les harceler et à gêner leurs activités. Les chasseurs de phoques professionnels ont droit de «gagner leur

own right "to pursue the gaining of a livelihood", free from such interference. Moreover, there is an increasingly widespread feeling among the sealers that such protesters pose a threat to their continued access to this source of income. In a very real sense the seal regulations go a long way towards protecting the protesters from physical abuse at the hands of the sealers.

The Minister has asked me to assure you that regardless of the wording of our new Constitution, this Department will always uphold the "principles of fundamental justice". The seal regulations will continue to protect the seal herds from the dangers of uncontrolled exploitation, and to protect the licensed sealers from the uncontrolled excesses of those who would deny the sealers' right to harvest this renewable resource.

Yours sincerely,
(Sgd) Dixi Lambert
Dixi Lambert
Correspondence Secretary

The regulations subjected to attack in the present lawsuit are the following provisions of the *Seal Protection Regulations*, C.R.C., c. 833, viz.:

Subsections 11(2) and (3)

11. ...

(2) No person shall use a helicopter or other aircraft in searching for seals unless he has an aircraft sealing licence issued by the Minister.

(3) An aircraft sealing licence may be issued only in respect of an aircraft registered in Canada under Part II of the *Air Regulations* made pursuant to the *Aeronautics Act*.

Paragraphs 11(5)(a) and (b)

11. ...

(5) Except with the permission of the Minister, no person shall

(a) land a helicopter or other aircraft less than 1/2 nautical mile from any seal that is on the ice in the Gulf Area or Front Area; or

(b) operate a helicopter or other aircraft over any seal on the ice at an altitude of less than 2,000 feet, except for commercial flights operating on scheduled flight plans.

Subsection 11(6) (SOR/78-167, s. 3)

11. ...

(6) No person shall, unless he is the holder of a licence or a permit, approach within half a nautical mile of any area in which a seal hunt is being carried out.

The first issue concerns the constitutional validity of the above mentioned provisions of the *Seal Protection Regulations*, which the plaintiffs have challenged in their action by invoking paragraph

», libres de toute intervention de ce genre. En outre, les chasseurs de phoques pensent de plus en plus que ces protestataires constituent une menace pour leur accès à cette source de revenu. En fait, le Règlement sur la protection des phoques protège plutôt les protestataires contre les menaces physiques des chasseurs de phoques.

Le ministre m'a demandé de vous assurer que, quelles que soient les clauses de notre nouvelle Constitution, son Ministère veillera toujours au respect des «principes de justice fondamentale». Le Règlement sur la protection des phoques continuera de protéger les troupeaux de phoques contre les dangers d'une chasse incontrôlée et de protéger les chasseurs de phoques, détenant un permis, des abus excessifs de ceux qui empièteraient sur leur droit d'exploiter cette ressource renouvelable.

Veillez croire à l'assurance de mes sentiments distingués.

(signé) Dixi Lambert
Dixi Lambert
Secrétaire à la correspondance

Voici les dispositions du *Règlement sur la protection des phoques*, C.R.C., chap. 833, qui sont contestées en l'espèce:

Paragraphes 11(2) et (3)

11. ...

(2) Il est interdit d'utiliser un hélicoptère ou un autre aéronef pour aller à la recherche des phoques à moins d'avoir un permis de chasse du phoque à partir d'un aéronef, délivré par le Ministre.

(3) Un permis de chasse du phoque à partir d'un aéronef ne peut être délivré qu'à l'égard d'un aéronef immatriculé au Canada aux termes de la partie II du *Règlement de l'Air* établi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*.

Alinéas (5)a) et b)

11. ...

(5) Sauf avec la permission du Ministre, il est interdit

a) d'atterrir en hélicoptère ou autre aéronef à moins de 1/2 mille marin d'un phoque qui se trouve sur la glace dans la région du Golfe ou dans la région du Front; ou

b) de survoler en hélicoptère ou dans un autre aéronef, à une altitude de moins de 2,000 pieds, un phoque qui se trouve sur la glace, sauf s'il s'agit d'un vol commercial suivant un plan de vol établi.

Paragraphe 11(6) (DORS/78-167, art. 3)

11. ...

(6) A moins d'être titulaire d'un permis, il est interdit d'approcher à moins d'un demi-mille marin de toute région où une chasse aux phoques est en cours.

Le premier point en litige se rapporte à la validité constitutionnelle des dispositions susmentionnées du *Règlement sur la protection des phoques*, que les demandeurs ont contestées dans leur

2(b) of the Charter. The question thus raised for determination is whether the Regulations deny to the plaintiffs their guaranteed right of freedom of expression within the meaning of paragraph 2(b) of the Charter. This right, it is contended, must be seen to include "freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds", whether by the written or spoken word or photography or whatever other media of communication might be chosen. Although IFAW is unquestionably a redoubtable protester, the gist of the case is not concerned with the right to protest *per se*. The plaintiffs' evidence is that they have never deliberately interfered with the sealers. Their avowed objective is access to information rather than altercation and confrontation.

It is now settled beyond doubt or question that the Charter is a constitutional document of the living tree genus that must be accorded a large, liberal and purposive interpretation in respect of the enshrined rights guaranteed thereby. A judicial analysis of whether a Charter right has been infringed involves a two-stage inquiry. The question to be addressed in the first stage of inquiry is whether the specific right and freedom, viewed generously and purposively, has been violated by the law that has been challenged. If it transpires that it has then this launches stage two of the inquiry which brings into play section 1 of the Charter where the issue becomes that of determining whether the challenged law represents "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society". The burden of persuading a court that this is so rests on the party asserting the affirmative of the issue and the appropriate standard of proof is weighed by the preponderance of probability test. See *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295; 18 D.L.R. (4th) 321; 58 N.R. 81; and *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

In *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, Dickson J. [as he then was], for the majority, held that the initial test of constitutionality must be whether or not the legislation's purpose is valid; the legislation's effects need only be considered when the law

action en invoquant l'alinéa 2b) de la Charte. La question qui doit être tranchée est donc de savoir si le Règlement refuse aux demandeurs la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte. Ils prétendent que cette liberté doit être interprétée comme incluant «la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce», sous une forme orale ou écrite, sous forme de photographie ou de tout autre moyen de communication. Bien que le FIDA soit incontestablement un protestataire redoutable, le point essentiel de l'affaire ne porte pas sur le droit de protestation en soi. Selon la preuve des demandeurs, ces derniers n'ont jamais gêné délibérément les chasseurs de phoques. Leur objectif avoué est l'accès à l'information plutôt que les altercations et la confrontation.

Il est maintenant établi hors de tout doute que la Charte est un document constitutionnel «vivant» dont l'interprétation doit être vaste et libérale et doit répondre à un objet précis en ce qui concerne les droits qui y sont garantis. Pour savoir si un droit garanti par la Charte a été violé, il faut une enquête judiciaire en deux étapes. À la première étape, il faut établir si la liberté et le droit visés, considérés sous un angle assez large mais dans un but bien précis, ont été enfreints par la loi qui est contestée. Si l'on constate qu'il y a infraction, on passe alors à la deuxième étape qui fait entrer en jeu l'article premier de la Charte, c'est-à-dire qu'il s'agit alors de savoir si la loi contestée comporte «des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». C'est à la partie qui affirme qu'il en est bel et bien ainsi de convaincre la cour, et la norme adéquate de preuve est pondérée par le critère de la prépondérance des probabilités. Voir les affaires *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295; 18 D.L.R. (4th) 321; 58 N.R. 81; et *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

Dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, le juge Dickson [tel était alors son titre] a, au nom de la majorité de la Cour, jugé que le premier critère de la constitutionnalité est celui de la validité de l'objet de la loi; les effets de la loi ne

under review has passed the purpose test. The effects test can never be relied on to save legislation with an invalid purpose. The minority member, Wilson J., took the contrary view that the Charter was "an effects-oriented document" so that an evaluation of legislative impingement on fundamental rights and freedoms fell to be determined according to whether or not the impugned legislation "had the effect of violating an entrenched individual right". The learned Judge agreed with her majority colleagues on the broad issue of section 1 consideration, stating at pages 361 S.C.R.; 373 D.L.R.; 121 N.R.:

... the analysis required under s. 1 of the *Charter* will entail an evaluation of the purpose underlying the impugned legislation. I agree with Dickson J. when he states in his reasons that s. 1 demands an assessment of the "government interest or policy objective" at stake, followed by a determination as to whether this interest is of sufficient importance to override a *Charter* right and whether the means chosen to achieve the objective are reasonable.

One of the justificatory criteria for measuring any governmental limitation on guaranteed rights and freedoms is the concept embraced by the words "free and democratic society", which are multifarious in their scope and application. Dickson C.J., assayed but a few of the embodiments in *R. v. Oakes*, *supra*, and drew this conclusion at page 136 S.C.R.:

The underlying values and principles of a free and democratic society are the genesis of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* and the ultimate standard against which a limit on a right or freedom must be shown, despite its effect, to be reasonable and demonstrably justified.

The rights and freedoms guaranteed by the *Charter* are not, however, absolute. It may become necessary to limit rights and freedoms in circumstances where their exercise would be inimical to the realization of collective goals of fundamental importance. For this reason, s. 1 provides criteria of justification for limits on the rights and freedoms guaranteed by the *Charter*. These criteria impose a stringent standard of justification, especially when understood in terms of the two contextual considerations discussed above, namely, the violation of a constitutionally guaranteed right or freedom and the fundamental principles of a free and democratic society.

The fact remains that most *Charter* cases involve the striking of a balance between the legitimate social and collective goals of the state and some guaranteed right and freedom of the

doivent être pris en considération que lorsque la loi contestée a répondu au critère de l'objet. Le critère des effets ne peut jamais servir à confirmer une loi dont l'objet n'est pas valide. Le juge Wilson, faisant partie de la minorité de la Cour, a adopté l'opinion contraire selon laquelle la Charte est «un document axé sur les effets», c'est-à-dire qu'une évaluation de l'empiètement d'une loi sur les libertés et les droits individuels fondamentaux doit être établie en se demandant si, de la loi contestée, il ... est résulté une violation d'un droit individuel enchassé». Le savant juge a souscrit à l'opinion majoritaire de ses collègues sur le principe général énoncé à l'article premier, en déclarant aux pages 361 R.C.S.; 373 D.L.R.; 121 N.R. ce qui suit:

... l'analyse exigée en vertu de l'art. 1 de la *Charte* comporte une évaluation de l'objet fondamental de la loi attaquée. Je suis d'accord avec le juge Dickson lorsqu'il affirme dans ses motifs que l'article premier exige une évaluation de «l'intérêt du gouvernement» ou des «objectifs visés par ses politiques» qui sont en jeu, suivie d'une décision sur la question de savoir si cet intérêt est suffisamment important pour l'emporter sur un droit garanti par la *Charte*, et sur celle de savoir si les moyens choisis pour atteindre l'objectif en question sont raisonnables.

L'un des critères de justification qui sert à évaluer toute limitation par le gouvernement des droits et libertés garantis par la Charte est le concept contenu dans l'expression «société libre et démocratique», dont la portée et l'application sont très variées. Le juge en chef Dickson n'en a mis à l'épreuve que quelques applications dans l'affaire précitée *R. c. Oakes*, en concluant en ces termes à la page 136 R.C.S.:

Les valeurs et les principes sous-jacents d'une société libre et démocratique sont à l'origine des droits et libertés garantis par la *Charte* et constituent la norme fondamentale en fonction de laquelle on doit établir qu'une restriction d'un droit ou d'une liberté constitue, malgré son effet, une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer.

Toutefois, les droits et libertés garantis par la *Charte* ne sont pas absolus. Il peut être nécessaire de les restreindre lorsque leur exercice empêcherait d'atteindre des objectifs sociaux fondamentalement importants. C'est pourquoi l'article premier prévoit des critères de justification des limites imposées aux droits et libertés garantis par la *Charte*. Ces critères établissent une norme sévère en matière de justification, surtout lorsqu'on les rapproche des deux facteurs contextuels examinés précédemment, savoir la violation d'un droit ou d'une liberté garantis par la Constitution et les principes fondamentaux d'une société libre et démocratique.

Il n'en reste pas moins que la plupart des affaires où la Charte est invoquée portent sur l'équilibre entre les buts légitimes sociaux et collectifs de l'État et certains droits et libertés garantis de

individual. The governmental interest or policy objective must be one of sufficient importance to justify the overriding of a Charter right and the means adopted for its implementation must be reasonable. It can scarcely be gainsaid that a free and democratic society is an open society that accepts diversity of belief and accommodates freedom of opinion and expression.

Rand J., eloquently resounded this theme in *Switzman v. Elbling and A.-G. Que.*, [1957] S.C.R. 285, long before the advent of the Charter, when he said at page 306:

... Canadian government is in substance the will of the majority expressed directly or indirectly through popular assemblies. This means ultimately government by the free public opinion of an open society, the effectiveness of which, as events have not infrequently demonstrated, is undoubted.

But public opinion, in order to meet such a responsibility, demands the condition of a virtually unobstructed access to and diffusion of ideas.

Freedom itself was thus defined by Dickson J., in the *Big M Drug Mart* case at page 337:

Freedom in a broad sense embraces both the absence of coercion and constraint, and the right to manifest beliefs and practices. Freedom means that, subject to such limitations as are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others, no one is to be forced to act in a way contrary to his beliefs or his conscience.

The plaintiffs rely on Article 19 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* [[1976] Can. T.S. No. 47] to support their argument that the language of paragraph 2(b) of the Charter must be taken to contemplate freedom to seek, receive and impart information on the seal hunt. Article 19 guarantees freedom of expression and states:

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.
2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.
3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

l'individu. L'objectif de l'intérêt ou de la politique du gouvernement doit être assez important pour justifier la dérogation à un droit garanti par la Charte et les moyens employés pour sa réalisation doivent être raisonnables. Il serait difficile de nier qu'une société libre et démocratique est une société ouverte acceptant la diversité de croyances, ainsi que la liberté d'opinion et d'expression.

Le juge Rand a confirmé cet argument de façon éloquente dans l'affaire *Switzman v. Elbling and A.-G. Que.*, [1957] R.C.S. 285, bien avant l'adoption de la Charte, en affirmant ce qui suit à la page 306:

[TRADUCTION] ... le gouvernement du Canada est essentiellement l'expression soit directe de la volonté de la majorité, soit indirecte par l'intermédiaire des assemblées populaires. Cela équivaut en fin de compte à un gouvernement par l'opinion publique libre d'une société ouverte dont l'efficacité, ainsi que les événements l'ont démontré souvent, ne fait pas de doute.

Mais en vue d'assumer une telle responsabilité, l'opinion publique exige l'accès quasiment illimité aux idées et la diffusion de ces dernières.

La liberté elle-même a été définie par le juge Dickson dans l'affaire *Big M Drug Mart* à la page 337, comme suit:

La liberté au sens large comporte l'absence de coercition et de contrainte et le droit de manifester ses croyances et pratiques. La liberté signifie que, sous réserve des restrictions qui sont nécessaires pour préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience.

Les demandeurs invoquent l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [[1976] R.T. Can. n° 47] à l'appui de leur argument selon lequel les termes de l'alinéa 2b) de la Charte doivent être interprétés comme comportant la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations sur la chasse du phoque. L'article 19 garantit la liberté d'expression et prévoit ce qui suit:

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

- (a) For respect of the rights or reputations of others;
 (b) For the protection of national security or of public order (*ordre public*), or of public health or morals.

The rule is well established that an enactment should be interpreted, as far as practicable and its language admits, in conformity with the rules of international law. Canada acceded to the Covenant on May 19, 1976. The plaintiffs contend that the terms of the Article are relevant to the interpretation of paragraph 2(b) of the Charter, and I am bound to agree. In *R. v. Oakes, supra*, the Chief Justice utilized another provision of the Covenant as an aid in the interpretation of the presumption of innocence language of paragraph 11(d) of the Charter.

Subsection 24(1) of the Charter provides as follows:

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

The subsection is clearly intended to grant a remedy to anyone whose Charter rights and freedoms have been infringed. The plaintiffs' action for declaratory and injunctive relief falls within the ambit of this provision. The Charter became law on April 17, 1982 and operates prospectively only from that date. Initially, I had some concern that the events relating to the infringements of which plaintiffs complain occurred for the most part prior to the enactment of the Charter. Counsel are agreed that the *Seal Protection Regulations*, leaving aside the issue of their constitutionality, operate as a continuing restraint against the plaintiffs so that the issue of retroactivity is not germane to the proper determination of the case.

On the issue of constitutionality, it is the plaintiffs' contention that the impugned provisions of the *Seal Protection Regulations* violate their right of free access to information contrary to paragraph 2(b) of the Charter. It is further contended that the regulatory prohibitions against landing or flying an aircraft in proximity to any seal on the ice have the effect of rendering meaningless any licence or permit to approach within half a nautical mile of an area where a seal hunt is being

- a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
 b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Le principe est bien établi qu'une loi doit être interprétée, dans la mesure où cela est possible et où ses termes le permettent, conformément aux règles de droit international. Le Canada a adhéré au Pacte susmentionné le 19 mai 1976. Les demandeurs prétendent que les termes de l'article 19 sont pertinents à l'interprétation de l'alinéa 2b) de la Charte, et je souscris à cette prétention. Dans l'affaire *R. c. Oakes* précitée, le juge en chef a invoqué une autre disposition du Pacte à l'appui de l'interprétation de la présomption d'innocence qui se trouve à l'alinéa 11d) de la Charte.

Voici le paragraphe 24(1) de la Charte:

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Le paragraphe vise clairement à accorder réparation à toute personne dont les droits et libertés, garantis par la Charte, ont été violés. L'action intentée par les demandeurs en vue d'obtenir un jugement déclaratoire et une injonction s'inscrit dans le cadre de cette disposition. La Charte est entrée en vigueur le 17 avril 1982 et s'applique seulement à partir de cette date. Au départ, je craignais que les événements relatifs aux violations dont les demandeurs se plaignent ne soient survenus pour la plupart avant l'adoption de la Charte. Les avocats ont convenu que le *Règlement sur la protection des phoques*, mise à part la question de sa constitutionnalité, impose une restriction continue à l'encontre des demandeurs, et la question de la rétroactivité n'est donc pas pertinente pour trancher l'affaire.

En ce qui concerne la question de la constitutionnalité, les demandeurs prétendent que les dispositions contestées du *Règlement sur la protection des phoques* empiètent sur leur liberté d'accès à l'information, ce qui contrevient à l'alinéa 2b) de la Charte. En outre, ils affirment que les interdictions par le Règlement d'atterrir ou de survoler en hélicoptère ou autre aéronef à proximité d'un phoque qui se trouve sur la glace ont pour effet d'enlever tout sens au permis ou à la permission

carried out. The plaintiffs also submit that IFAW is a member of the media. I cannot accept this last mentioned submission. The defendants contend, on the other hand, that the right of freedom of expression is limited to the dissemination of ideas and beliefs in the expressible sense and does not comprehend the broader aspect of access to information as the fountain-head for the formulation and expression of those ideas and beliefs. Alternatively, it is argued that if there is such a right of free access to information then the limitations imposed by the Regulations are justifiable limits within the meaning of section 1 of the Charter.

Sections 1 and 2(b) of the Charter state:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

An expansive and purposive scrutiny of paragraph 2(b) leads inevitably, in my judgment, to the conclusion that freedom of expression must include freedom of access to all information pertinent to the ideas or beliefs sought to be expressed, subject to such reasonable limitations as are necessary to national security, public order, public health or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.

Much of the underpinning of the plaintiffs' case rests on a memorandum submitted by Donald D. Tansley, Deputy Minister, to the Honourable Roméo LeBlanc sometime during the latter part of 1978. The memorandum dealt with objectives and policies for controlling access to the sealing operations in 1979 and sets out a number of alternative policy options and conclusions. The stated objectives to which the plaintiffs take most exception are the following:

- a. to reduce adverse national and international publicity on sealing
- b. an ostensible mechanism for reducing interference with the sealing operations.

The plaintiffs make much play of the word "ostensible". The face page of the memorandum indicated that the majority consensus of those

d'approcher dans un rayon d'un demi-mille marin d'un endroit où a lieu une chasse du phoque. Les demandeurs prétendent également que le FIDA est membre des médias. Je ne puis accepter cette dernière prétention. Les défendeurs, par contre, affirment que la liberté d'expression est limitée à la diffusion des idées et des croyances et n'englobe pas l'aspect plus vaste de l'accès à l'information comme source d'expression de ces idées et croyances. Il est allégué, subsidiairement, que si une telle liberté d'accès à l'information existe, alors les restrictions imposées par le Règlement sont justifiables au sens de l'article premier de la Charte.

Voici l'article 1 et l'alinéa 2b) de la Charte:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

Un examen détaillé et précis de l'alinéa 2b) mène, à mon avis, inévitablement à la conclusion que la liberté d'expression doit inclure la liberté d'accès à toute information pertinente aux idées ou aux croyances que l'on cherche à exprimer, sous réserve des restrictions raisonnables et nécessaires pour la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou les mœurs publics ou les droits et libertés fondamentaux d'autrui.

Les arguments des demandeurs reposent en grande partie sur une note envoyée par le sous-ministre, Donald D. Tansley, au ministre Roméo LeBlanc vers la fin de 1978. Cette note portait sur la politique et les objectifs relatifs au contrôle de l'accès à la chasse du phoque en 1979 et énonçait un certain nombre d'options et de conclusions accessoires à cet égard. Les objectifs déclarés que reprochent les demandeurs avec le plus d'insistance sont les suivants:

- a. la réduction de la publicité défavorable sur la chasse du phoque, sur les plans national et international
- b. un mécanisme visible pour réduire les interventions dans la chasse du phoque.

Les demandeurs insistent beaucoup sur le mot «visible». La première page de la note indiquait que la majorité des personnes chargées de veiller au

involved with the *Seal Protection Regulations* favoured the view that a limited number of protesters should be permitted access to the 1979 sealing operations for observational purposes only. It is true that the memorandum dealt with the pros and cons of a number of policy alternatives but there is no compelling evidence that the underlying purpose was the suppression of freedom of opinion and expression. In my view, the Tansley memorandum is relatively innocuous and largely inconclusive.

More telling from the plaintiffs' standpoint is a news release from the Honourable Roméo LeBlanc dated February 28, 1978 wherein the Minister explained the Regulations requiring a permit or licence for any person to visit the immediate area of the seal hunt. The Minister explained that the purpose of the amendments to the Regulations was to prohibit unjustifiable interference in the lawful activities of the sealers rather than to prevent legitimate observation of the seal herds. He went on to make this further statement regarding the issuing of permits and licences:

We will not, however, allow persons or groups near the sealing operations whose announced intention is to interfere with the livelihood of authorized and licensed fishermen.

A departmental circular of February 16, 1982 respecting procedures and guidelines for visitors' permits repeated the admonition that permits would not be issued "to individuals or groups whose stated objective is to disrupt the hunt".

The question thus posed is this: were the Regulations aimed at the conservation and protection of seals and the proper management and control of the seal fishery, having regard to the seal harvest in light of its historic and traditional origins and the rights of those who earned a living therefrom, or was the paramount purpose that of suppressing freedom of expression? In my opinion, the purpose behind the Regulations was a perfectly valid one. Nonetheless, the actual effect was to impinge on the plaintiffs' right of freedom of expression enshrined in the Charter in the broad connotation of freedom of access to information. *Prima facie*, their right has been violated and it becomes neces-

respect du *Règlement sur la protection des phoques* estimaient qu'un nombre limité de protestataires devaient être autorisés, comme observateurs uniquement, à avoir accès à la chasse de 1979. Il est vrai que la note portait sur les avantages et les inconvénients d'un certain nombre de mesures accessoires, mais aucune preuve ne nous oblige à conclure que le but implicite en était la suppression de la liberté d'opinion et d'expression. À mon avis, la note de M. Tansley est relativement inoffensive et ne porte guère à conclusion.

Par contre, du point de vue des demandeurs, le communiqué de presse du ministre Roméo LeBlanc en date du 28 février 1978 en dit plus long: le Ministre y indique que le Règlement exige une permission ou un permis pour toute personne désirant visiter les lieux immédiats de la chasse du phoque. Le Ministre explique que les modifications du Règlement visent à interdire toute intervention injustifiée dans les activités légales des chasseurs de phoques, plutôt qu'à empêcher l'observation légitime des troupeaux de phoques. Il poursuit en ces termes, pour ce qui est de la délivrance de permis et de permissions:

[TRADUCTION] [Il a toutefois précisé qu']on interdira cet accès aux personnes ou aux groupes qui déclarent ouvertement leur intention de gêner le travail des pêcheurs détenteurs de permis et autorisés à chasser.

Dans une circulaire ministérielle du 16 février 1982 concernant les procédures et les lignes directrices relatives aux permissions accordées aux visiteurs, le Ministère déclare de nouveau que les permissions ne seraient pas données [TRADUCTION] «aux personnes ou aux groupes dont l'intention ouverte est d'interrompre la chasse».

La question ainsi posée est la suivante: le Règlement vise-t-il la conservation et la protection des phoques ainsi que la gestion et le contrôle adéquats de la chasse du phoque, compte tenu des origines ancestrales et traditionnelles de cette chasse et des droits des personnes dont la subsistance dépend de cette activité, ou l'objet principal de ce Règlement est-il de supprimer la liberté d'expression? À mon avis, l'objet du Règlement est parfaitement valable. Néanmoins, son véritable effet a été d'empiéter sur la liberté d'expression des demandeurs, garantie par la Charte, dans le sens large de liberté d'accès à l'information. À prime abord, leur droit a été violé et il devient nécessaire maintenant d'exa-

sary to turn now to section 1 of the Charter to determine whether the limit is one that is "reasonable" and "demonstrably justified in a free and democratic society".

Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., makes this significant statement in reference to section 1 consideration at page 688:

In the end, Charter cases will not be decided by a nice parsing of the words and phrases in s. 1. What is called for is a weighing of three factors: (1) the importance of the Charter right that has been infringed; (2) the extent of the infringement; and (3) the importance of the governmental interest asserted in justification. The significance of the phrase "demonstrably justified" is that a court must be satisfied that factor (3) clearly outweighs the combined effect of factors (1) and (2). This is an ineluctably discretionary judgment by a court which cannot easily be captured in any verbal formula.

The burden of proof of justification rests on the defendants as the proponents of the impugned legislation. What kind of proof is required? The answer is far from clear. The prevailing view is that there should be sufficient cogent evidence to persuade the court as to the reasonableness of the limitation in terms of striking a balance between legitimate social interests and the rights of the individual, except in cases where this is obvious and self-evident: *per* Dickson C.J., in *R. v. Oakes*, *supra*, at page 138. In the latter situation, strong submissions would probably suffice to tip the scale. In other cases the evidence of justification could conceivably take the form of social science reports or studies. The modes of proof will undoubtedly vary according to the circumstances of the particular case.

The Prime Minister made a statement concerning the 1977 conviction of Brian Davies in which he stated that the purpose of the regulatory prohibitions against landing or flying an aircraft near any seal on the ice was to bring to an end the former unregulated and extremely hazardous practice of hunting seals by aircraft. Henceforth, hunters could only approach the site of the hunt by ship. There is other evidence to the same effect. There is no compelling evidence that the purpose of the Regulations was to deny access to the news media. In fact, all indications point the other way. In 1982 there were forty-nine requests for observer permits to view the hunt of which eight were refused, including the three representatives of

miner l'article premier de la Charte afin de déterminer si les limites imposées sont «raisonnables» et si leur «justification [peut] se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

^a Dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Hogg fait cette importante déclaration, en ce qui concerne l'article premier de la Charte, à la page 688:

^b [TRADUCTION] En fin de compte, les affaires portant sur la Charte ne seront pas tranchées par une analyse des termes et expressions de l'art. 1. Il y a lieu plutôt de tenir compte de trois facteurs : (1) l'importance du droit, garanti par la Charte, qui a été violé; (2) l'étendue de la violation; (3) l'importance de l'intérêt gouvernemental qui justifie la suppression de ce droit.

^c L'expression «dont la justification puisse se démontrer» signifie que la cour doit être convaincue que le facteur (3) l'emporte nettement sur l'effet conjoint des facteurs (1) et (2). Il s'agit forcément d'un jugement discrétionnaire de la cour qui ne peut se traduire aisément par n'importe quelle formule verbale.

^d Le fardeau de prouver la justification incombe aux défendeurs en leur qualité de partisans de la législation contestée. Quelle sorte de preuve s'impose? La réponse est loin d'être claire. L'opinion prédominante est qu'il faudrait une preuve suffisamment forte pour convaincre la cour du caractère raisonnable des limites, c'est-à-dire de l'équilibre entre les intérêts légitimes de la société et les droits de l'individu, sauf dans les cas où cela est évident (voir la décision du juge en chef Dickson dans l'arrêt *R. c. Oakes*, précité, à la page 138) et alors, des arguments convaincants suffiraient probablement à l'emporter. Dans d'autres affaires, la preuve de la justification pourrait prendre la forme de rapports ou d'études en sciences sociales. La forme de la preuve variera sans doute selon les circonstances de chaque cas.

^e Dans une déclaration sur la condamnation de Brian Davies en 1977, le Premier Ministre a précisé que les interdictions du Règlement, relativement à l'atterrissage ou au survol en aéronef près d'un phoque qui se trouve sur la glace, visaient à mettre fin à la pratique, non réglementée et extrêmement dangereuse, consistant à chasser les phoques par aéronef. Désormais, les chasseurs ne pourront s'approcher de l'endroit de la chasse que par navire. Il existe d'autres preuves qui abondent dans le même sens. Aucune preuve ne nous oblige à conclure que le Règlement vise à refuser l'accès à la presse. En fait, tout indique le contraire. En 1982, quarante-neuf demandes de permission d'observer la chasse ont été présentées, huit ont été

IFAW. Of the forty-one requests granted, the bulk were to members of the media. Similarly, in 1983 nineteen requests for permits were made, of which fifteen were granted and four were refused. Among those granted, nine were to media personnel.

What other justifications are there, if any, for the stringent prohibition against landing or flying aircraft close to any seal on the ice? I find on the evidence that the presence of low-flying aircraft would cause some dispersion of the seal herds. Dr. David Lavigne, the plaintiffs' principal expert on seals, confirmed this during his testimony. Davies himself honestly admitted to it. The fact was also unequivocally corroborated by the evidence of Messrs. Renaud and Small, sealing captains of many years proven experience. The evidence also established that buzzing aircraft would disrupt the normal pattern of nursing behaviour between mother seal and whitecoat pup but the quantifiable extent of actual detriment was left to conjecture and inference. Conceivably, there would have to be some.

Was the governmental restriction against active protestors reasonable in the circumstances? There is something of a fine line between the activity of searching for information to mount an effective protest against a lawful commercial activity and the act of protesting that activity at the very scene of operations. The sealers were becoming sensitive to the fanfare and reluctant to have their photographs taken. The sealers were perceived by the government as an important social, economic and political constituency and the governmental objective was to recognise their right to pursue their livelihood free from the interference of protestors. The ice pans are no place to stage a protest. This was the firm conviction of senior fisheries protection officer, Stanley Dudka, born of long experience at the scene of many hunts. He alluded to five occasions over the years when he had to rescue Davies or some of his compatriots because of weather conditions or other adversities.

refusées dont celles des trois représentants du FIDA. Les quarante et une demandes acceptées émanaient pour la plupart des représentants des médias. De même, en 1983, dix-neuf demandes de permission ont été présentées dont quinze ont été acceptées et quatre refusées. Parmi celles qui ont été acceptées, neuf émanaient de représentants des médias.

Quelles autres raisons justifiaient l'interdiction stricte d'atterrir ou de survoler en aéronef près d'un phoque qui se trouve sur la glace? Selon la preuve, je conclus que le survol d'un aéronef à basse altitude disperserait les troupeaux de phoques. Le D^r David Lavigne, expert (en phoques) principal des demandeurs, a confirmé ce point au cours de son témoignage. B. Davies lui-même le reconnaît honnêtement. Le fait a été aussi corroboré clairement par les témoignages de MM. Renaud et Small, capitaines experts en chasse du phoque ayant à leur actif une expérience de nombreuses années. La preuve a également établi que le bruit d'un aéronef perturberait la maman phoque allaitant son bébé, mais on n'a pu évaluer l'étendue des dommages réels causés par ce genre de perturbation autrement que par la déduction et en se réduisant aux conjectures. Il est concevable qu'il doit y avoir certains dommages.

Les restrictions imposées par le gouvernement aux protestataires militants étaient-elles raisonnables dans les circonstances? Il y a une distinction très subtile entre le fait de chercher de l'information afin de mener une campagne efficace de protestation contre une activité commerciale légale et le fait de protester contre cette activité sur les lieux mêmes où elle se déroule. Les chasseurs de phoques devenaient sensibles à toute cette publicité et refusaient de se laisser photographier. Le gouvernement les considérait comme un important groupe social, économique et politique et il désirait reconnaître leur droit de gagner leur vie, loin de l'intervention des protestataires. La banquise n'était guère un endroit indiqué pour faire des protestations. M. Stanley Dudka en était d'ailleurs fermement convaincu, lui qui était agent supérieur de protection des pêches et qui avait acquis une grande expérience en la matière en assistant à de nombreuses chasses. Il a mentionné cinq occasions où il a dû aller à la rescousse de B. Davies et de ses congénères, notamment en raison des mauvaises conditions atmosphériques.

Dr. Lavigne related the eerie personal experience of having crossed an ice pan in the morning on his way to the hunt and retracing his steps in the afternoon to find that his footprints were obliterated because the ice pan which he had earlier traversed had afterwards done a complete flip-flop in the leads of open water. Safety alone would necessarily impose some restriction of free access.

Based on the totality of evidence, it is my opinion that the collective governmental interest of protecting both the seals and the fundamental right of the sealers to pursue their historical avocation clearly outweighs the plaintiffs' enshrined right of freedom of access to information. In the result, the limitations prescribed by the *Seal Protection Regulations* are reasonable in the circumstances and demonstrably justifiable by the normal, perceptive standards of a free and democratic society.

The next point is that of *ultra vires*.

The plaintiffs take the position that the *Seal Protection Regulations* are not authorized by the empowering statute in that they go far beyond "the purposes and provisions" of the *Fisheries Act* by imposing limitations that are inconsistent therewith or superfluous thereto and by prohibiting conduct that is not linked to actual or potential harm to the fishery. The defendants' answer is that the Regulations must be read in context and in keeping with the scheme of the Act as a whole.

Section 2.1 of the *Fisheries Act* [as enacted by S.C. 1985, c. 31, s. 2] states, *inter alia*, the following 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 seacoast fisheries of Canada;

Seals, as a species of marine animals, are brought within the definition of "fish" in the interpretation section [section 2 of the Act]. Section 34 of the Act deals with the power to make regulations which, for the purposes of this case, are contained within the following provisions:

Le Dr Lavigne a raconté l'étrange aventure qu'il a vécue personnellement en traversant la banquise un matin pour s'en aller à la chasse et en revenant par le même chemin l'après-midi pour découvrir que la trace de ses pas avait disparu parce que la glace s'était complètement retournée dans les eaux du chenal. La sécurité justifierait à elle seule l'imposition de certaines restrictions à la liberté d'accès.

Compte tenu de l'ensemble de la preuve, je suis d'avis que l'intérêt collectif du gouvernement de protéger les phoques, ainsi que le droit fondamental des chasseurs de phoques d'exercer leur métier ancestral, l'emportent nettement sur la liberté d'accès à l'information des demandeurs, garantie par la Charte. En conséquence, les restrictions prévues par le *Règlement sur la protection des phoques* sont raisonnables dans les circonstances et leur justification peut se démontrer dans le cadre normal d'une société libre et démocratique.

Le point litigieux suivant porte sur l'inconstitutionnalité.

Les demandeurs affirment que le *Règlement sur la protection des phoques* n'est pas autorisé par la loi habilitante, en ce sens qu'il outrepassé «l'objet et les dispositions» de la *Loi sur les pêcheries* en imposant des restrictions qui ne sont pas conformes à cette dernière ou qui sont superflues et en prohibant une conduite qui n'est pas liée à des dommages réels ou probables que les pêcheries pourraient subir. Les défendeurs affirment, pour leur part, que le *Règlement* doit être lu dans le contexte de la Loi dans son ensemble.

Voici un extrait de l'article 2.1 de la *Loi sur les pêcheries* [édicte par S.C. 1985, chap. 31, art. 2]:

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;

Le phoque, comme espèce animale marine, relève de la définition de «poisson» dans l'article d'interprétation [article 2 de la Loi]. L'article 34 de la Loi porte sur le pouvoir d'édicter des règlements qui, aux fins de l'espèce, sont comme suit:

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;

By virtue of the interpretation section, the seacoast fisheries would include not only the locale of the Canadian fisheries waters where fishing and related activities occur but also the persons engaged in the fishery and their vessels, gear and equipment [section 2 of the Act (as am. by S.C. 1985, c. 31, s. 1)].

It is now authoritatively settled that the fisheries are a public resource within the legislative competence of the Parliament of Canada as a matter of national and general concern that does not fall within the local purview of the "property and civil rights" jurisdiction of the provinces. The power to control and regulate that resource must include the authority to protect all those creatures which form part of it: see *The Queen v. Robertson* (1882), 6 S.C.R. 52, at pages 120-121; and *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 292; (1981), 113 D.L.R. (3d) 1.

The question in *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*, *supra*, was whether subsection 33(2) of the *Fisheries Act* which prohibited any person from depositing a deleterious substance in water frequented by fish was *ultra vires*. The Supreme Court held that the section was *intra vires* of the Parliament of Canada because the definition of "deleterious substance" was such as to ensure that the scope of subsection 33(2) was restricted to the prohibition of deposits that threatened fish, fish habitat or the use of fish by man. Martland J., in giving the decision of the Court, made this statement at pages 299-300 S.C.R.; 6 D.L.R.:

The meaning of the word "fishery" was considered by Newcombe J. in this Court in *Reference as to the Constitutional Validity of Certain Sections of the Fisheries Act, 1914*, at p. 472:

In *Patterson on the Fishery Laws* (1863) p. 1, the definition of a fishery is given as follows:

A fishery is properly defined as the right of catching fish in the sea, or in a particular stream of water; and it is also

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

En vertu de l'article d'interprétation, les pêches côtières incluraient non seulement les eaux des pêcheries canadiennes où ont lieu la pêche et des activités connexes, mais également les pêcheurs ainsi que leurs bateaux, leurs engins et leurs équipements [article 2 de la Loi (mod. par S.C. 1985, chap. 31, art. 1)].

Il est maintenant établi dans la jurisprudence que les pêches sont une ressource publique d'importance nationale qui relève de la compétence législative du Parlement du Canada et non de la compétence des provinces en matière de «propriété et droits civils». Le pouvoir de surveiller et de réglementer cette ressource doit comprendre le pouvoir de protéger toutes les créatures qui en font partie: voir *The Queen v. Robertson* (1882), 6 R.C.S. 52, aux pages 120 et 121 et *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 292; (1981), 113 D.L.R. (3d) 1.

Dans l'affaire *Northwest Falling Contractors Ltd. c. La Reine*, précitée, il s'agissait de savoir si le paragraphe 33(2) de la *Loi sur les pêcheries* interdisant à qui que ce soit de déposer toute substance délétère dans les eaux fréquentées par le poisson était inconstitutionnel. La Cour suprême a statué que le paragraphe est de la compétence du Parlement du Canada parce que la définition de «substance nocive» fait en sorte que la portée du paragraphe 33(2) se limite à une interdiction de déposer des substances nuisibles aux poissons, à leur habitat ou à l'utilisation du poisson par l'homme. Le juge Martland, en prononçant la décision de la Cour, a déclaré ce qui suit aux pages 299 et 300 R.C.S.; 6 D.L.R.:

Le sens du mot «pêcheries» a été étudié par le juge Newcombe de cette Cour dans le *Renvoi relatif à la constitutionnalité de certains articles de la Loi des pêcheries, 1914*, à la p. 472:

[TRADUCTION] Dans *Patterson on the Fishery Laws* (1863), à la p. 1, on trouve la définition suivante du mot «pêcherie»:

En termes précis, le mot pêcherie désigne le droit de prendre du poisson dans la mer ou dans un cours d'eau

frequently used to denote the locality where such right is exercised.

In Dr. Murray's New English Dictionary, the leading definition is:

The business, occupation or industry of catching fish or of taking other products of the sea or rivers from the water.

The above definitions were quoted and followed by Chief Justice Davey in *Mark Fishing Co. v. United Fishermen & Allied Workers Union*, at pp. 591 and 592. Chief Justice Davey at p. 592 added the words:

The point of Patterson's definition is the natural resource, and the right to exploit it, and the place where the resource is found and the right is exercised.

Plaintiffs' counsel relies strongly on the Supreme Court decision in *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; (1981), 113 D.L.R. (3d) 513. The case raised the constitutional issue of whether subsection 33(3) of the *Fisheries Act* was within the legislative competence of the Parliament of Canada, and directly involved a conflict between the federal legislative competence in relation to the fishery and subject matters of provincial jurisdiction, including property and civil rights. Subsection 33(3) prohibited anyone engaged in logging operations from putting any slash or other debris into any water frequented by fish. The appellant had been prosecuted on two counts under the section and was acquitted at trial and convicted on appeal. The Supreme Court allowed the appeal and restored the acquittal at trial. The *ratio* is thus stated by Martland J., at pages 226 S.C.R.; 521-522 D.L.R.:

Subsection 33(3) makes no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to fisheries. It is a blanket prohibition of certain types of activity, subject to provincial jurisdiction, which does not delimit the elements of the offence so as to link the prohibition to any likely harm to fisheries. Furthermore, there was no evidence before the Court to indicate that the full range of activities caught by the subsection do, in fact, cause harm to fisheries. In my opinion, the prohibition in its broad terms is not necessarily incidental to the federal power to legislate in respect of sea coast and inland fisheries and is *ultra vires* of the federal Parliament.

Interestingly enough, the Court utilized the same definition of "fishery" to which resort was had in the *Northwest Falling Contractors* case.

particulier. On l'utilise aussi fréquemment pour désigner le lieu où s'exerce un tel droit.

Selon le New English Dictionary de Murray, le premier sens de ce terme est le suivant:

L'entreprise, l'occupation ou l'industrie qui consiste à prendre du poisson ou d'autres produits de la mer ou de rivières.

Ces définitions ont été citées et suivies par le juge en chef Davey dans l'arrêt *Mark Fishing Co. v. United Fishermen & Allied Workers Union*, aux pp. 591 et 592. Le juge en chef Davey ajoute ce qui suit à la p. 592:

[TRADUCTION] La définition de Patterson insiste sur la ressource naturelle et le droit de l'exploiter, l'endroit où elle se trouve et où le droit est exercé.

L'avocat des demandeurs s'appuie beaucoup sur le jugement rendu par la Cour suprême dans l'arrêt *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; (1981), 113 D.L.R. (3d) 513. Il s'agissait de statuer sur la question constitutionnelle suivante: le paragraphe 33(3) de la *Loi sur les pêcheries* relevait-il de la compétence législative du Parlement du Canada et créait-il directement un conflit entre la compétence législative fédérale en matière de pêches et la compétence provinciale, y compris les droits de propriété et les droits civils. Le paragraphe 33(3) interdit à quiconque fait l'abattage de bois de déposer des déchets de bois ou autres débris dans une eau fréquentée par le poisson. L'appelant avait été accusé de deux chefs aux termes de cet article, et il avait été déclaré innocent en première instance mais coupable en appel. La Cour suprême a accueilli l'appel et a confirmé l'acquiescement de première instance. Voici ce qu'a déclaré le juge Martland aux pages 226 R.C.S.; 521 et 522 D.L.R.:

Le paragraphe 33(3) ne cherche pas à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages, réels ou probables, que les pêcheries pourraient subir. C'est une interdiction générale d'exercer certaines activités de compétence provinciale; ce paragraphe ne fixe pas les éléments de l'infraction de manière à établir un lien entre l'interdiction et les dommages vraisemblables aux pêcheries. De plus, aucune preuve produite devant la Cour n'indique que l'ensemble des activités visées par le paragraphe cause effectivement des dommages aux pêcheries. A mon avis, l'interdiction, dans ses termes généraux, n'est pas nécessairement accessoire au pouvoir fédéral de légiférer sur les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur et elle excède les pouvoirs du Parlement fédéral.

Il est intéressant de relever que la Cour a utilisé la même définition du mot «pêcheries» que dans l'arrêt *Northwest Falling Contractors*.

In *Northwest Falling Contractors*, Martland J., distinguished the *Fowler* decision in this way at pages 301 S.C.R.; 7-8 D.L.R.:

The situation in this case is different from that which was considered in *Dan Fowler v. Her Majesty The Queen*, a judgment of this Court recently delivered. That case involved the constitutional validity of subs. 33(3) of the *Fisheries Act* and it was held to be *ultra vires* of Parliament to enact. Unlike subs. (2), subs. (3) contains no reference to deleterious substances. It is not restricted by its own terms to activities that are harmful to fish or fish habitat.

The learned Judge went on to quote the passage from his judgment in the *Fowler* case which pointed out that the prohibitory subsection there made no attempt to link the proscribed conduct to actual or potential harm to fisheries.

The *Fowler* case bears another distinguishing facet from the case at bar in that the constitutional conflict was between the federal and provincial fields of legislative competence. That issue does not arise here, where the real point of *ultra vires* is whether the Regulations were made by the Governor in Council for carrying out the purposes and provisions of the *Fisheries Act* in terms of the proper management and control of the seacoast and inland fishery and the conservation and protection of seals. Unlike *Fowler* there is ample evidence to show that the full range of the activities complained of are in fact within the purposes and provisions of the empowering Act. The definition of "fishery" in the *Fisheries Act* includes the sealers as persons engaged in the seal fishery. The law recognises the fishery as a natural and public resource that embraces not only the marine animals themselves but the business of sealing in the context of the right to legitimately exploit the resource in the place where it is found and the right is lawfully exercised. In my opinion, the *Seal Protection Regulations* are *intra vires* as being within the purposes and provisions of the *Fisheries Act* by reason that they are Regulations made for the proper management and control of the seacoast fisheries and for the conservation and protection of seals. In the result, the plaintiffs' argument of *ultra vires* must fail.

Dans l'arrêt *Northwest Falling Contractors*, le juge Martland a fait une distinction par rapport à l'arrêt *Fowler* en ces termes aux pages 301 R.C.S.; 7 et 8 D.L.R.:

a La situation en l'espèce diffère de celle étudiée dans *Dan Fowler c. Sa Majesté la Reine*, un arrêt récent de cette Cour qui traite de la constitutionnalité du par. 33(3) de la *Loi sur les pêcheries*. Cette Cour a conclu que le par. 33(3) excède les pouvoirs du Parlement. A la différence du par. 33(2), le par. 33(3) ne fait pas référence à des substances nocives. Le texte du paragraphe fait en sorte que ce dernier ne se limite pas aux activités nuisibles aux poissons ou à leur habitat.

Le juge a poursuivi en citant le passage de son jugement dans l'affaire *Fowler* où il soulignait le fait que le paragraphe prohibitif ne cherchait pas à établir un lien entre la conduite prohibée et les dommages, réels ou probables, que les pêcheries pourraient subir.

L'affaire *Fowler* comporte un autre élément qui d la distingue de l'espèce, en ce sens que dans ce conflit constitutionnel s'opposaient la compétence législative fédérale et la compétence législative provinciale. Ce point n'est pas soulevé en l'espèce, car la véritable question de l'inconstitutionnalité e est de savoir si le Règlement a été édicté par le gouverneur en conseil pour appliquer l'objet et les dispositions de la *Loi sur les pêcheries* pour ce qui est de la gestion et du contrôle adéquats des pêches côtières et intérieures et la conservation et la protection des phoques. Contrairement à l'arrêt f *Fowler*, il y a suffisamment de preuve pour démontrer que la gamme entière des activités contestées s'inscrit en fait dans le cadre de l'objet et des dispositions de la loi habilitante. La définition de g «pêcherie» dans la *Loi sur les pêcheries* comprend les chasseurs de phoques, en qualité de personnes s'adonnant à la chasse du phoque. La loi reconnaît les pêches comme une ressource naturelle et publique qui comprend non seulement les animaux marins eux-mêmes, mais également la chasse du phoque dans la mesure où il s'agit du droit d'exploiter légitimement les ressources à l'endroit où h on les trouve et où le droit est exercé légalement. À mon avis, le Règlement sur la protection des phoques i est de la compétence du Parlement, c'est-à-dire qu'il est conforme à l'objet et aux dispositions de la *Loi sur les pêcheries* du fait qu'il s'agit d'un Règlement édicté pour la gestion et le contrôle j adéquats des pêches côtières et pour la conservation et la protection des phoques. En conséquence, l'argument des demandeurs en ce qui concerne l'inconstitutionnalité doit être rejeté.

Finally, the plaintiffs contend that the Minister's refusal to grant them permits constituted an improper exercise of ministerial discretion in that the policy rationale underlying such refusal was aimed at the reduction of adverse publicity on the seal hunt. In other words, the ministerial discretion was exercised for an unauthorized purpose.

It is clear on principle that an administrative or public authority must exercise its discretionary powers in good faith and for an authorized statutory purpose. Whether such powers must be exercised reasonably is something of a moot point. Generally speaking, the test of relevancy is to be preferred over that of reasonableness except in those rare cases where the administrative decision is so manifestly unreasonable that no reasonable person could ever have sensibly come to it. Indeed, the connection between irrelevancy and unreasonableness is so close that the one, more often than not, blurs over into the other. One thing is clear—the repository of a statutory power must have regard to relevant considerations and not allow itself to be influenced by irrelevant considerations. In final analysis, unreasonableness may become a criterion for challenging administrative action where the authority exercising the discretion has deviated from the path of relevancy in coming to its decision: 1 *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., paras. 20 and 62; deSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., pages 346-348; Reid and David, *Administrative Law and Practice*, 2nd ed., page 315; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corpn.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Cumings v. Birkenhead Corpn.*, [1972] Ch. 12 (C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; 16 D.L.R. (2d) 689; and *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; 143 D.L.R. (3d) 577.

Lord Denning M.R., put it this way in *Cumings v. Birkenhead Corpn.*, *supra*, at page 36:

It is well settled that, when a public authority is given an administrative discretion, it must exercise its discretion fairly. It must be guided by relevant considerations and not by irrelevant considerations.

Rand J., stated his version of the principle in the *Roncarelli* case at pages 140 S.C.R.; 705 D.L.R.:

Finalement, les demandeurs prétendent que le refus du Ministre d'accorder des permissions est un abus du pouvoir discrétionnaire ministériel, en ce sens que la raison implicite de ce refus était la réduction de la publicité défavorable à la chasse du phoque. En d'autres termes, le pouvoir discrétionnaire du Ministre a été exercé dans un but non autorisé.

Le principe est bien établi selon lequel les autorités administratives ou publiques doivent exercer leurs pouvoirs discrétionnaires de bonne foi et dans un but autorisé par la loi. Le fait de savoir si ces pouvoirs doivent être exercés raisonnablement est un point discutable. En général, le critère de la pertinence doit l'emporter sur celui de la raison, sauf dans les rares cas où la décision administrative est si manifestement déraisonnable qu'aucune personne raisonnable n'aurait pu la prendre. Or, le lien entre la non-pertinence et le caractère non raisonnable est si serré que très fréquemment, ils se confondent. Une chose est certaine: les autorités législatives doivent tenir compte des considérations pertinentes et ne pas se laisser influencer par des facteurs non pertinents. En dernier lieu, le caractère non raisonnable peut devenir un critère pour la contestation d'une mesure administrative lorsque l'autorité qui exerce le pouvoir discrétionnaire n'a pas tenu compte de la pertinence en rendant sa décision: 1 *Halsbury's Laws of England*, 4^e éd., par. 20 et 62; deSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd., pages 346 à 348; Reid et David, *Administrative Law and Practice*, 2^e éd., page 315; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corpn.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Cumings c. Birkenhead Corpn.*, [1972] Ch. 12 (C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; 16 D.L.R. (2d) 689 et *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; 143 D.L.R. (3d) 577.

Le maître des rôles, lord Denning, a déclaré ce qui suit dans l'arrêt *Cumings c. Birkenhead Corpn.*, précité, à la page 36:

[TRADUCTION] Il est bien établi que lorsqu'un pouvoir public jouit d'une discrétion administrative, il doit l'exercer équitablement et se laisser guider par des considérations pertinentes.

Le juge Rand donne son interprétation du principe énoncé dans l'affaire *Roncarelli* aux pages 140 R.C.S.; 705 D.L.R.:

... no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute ... “Discretion” necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption. [Emphasis added.]

In *Roncarelli* the permanent revocation of the restaurateur’s liquor licence was held to be without legal justification because it was expressly done to punish the licensee for acts that were wholly irrelevant to the licensing statute.

The question comes down to this: did the Minister exercise his discretion within the four corners of the matters which he was obliged to consider in refusing permits to the plaintiffs? The policy of the government was to protect the sealers in their means of livelihood from interference by protesters. The Minister laid down the policy that permits would not be issued to persons or groups whose stated objective was to disrupt the seal hunt. The policy was aimed at all active protesters and did not single out the plaintiffs as a particular target of oppression. Under the circumstances, I find that the Minister exercised his discretion properly, having regard to the purposes of the empowering enactment and its subject-matter in terms of the management and control of the seal fishery. In my opinion, there is no ground for challenging the exercise of ministerial discretion in this instance.

The plaintiffs’ claim for injunctive relief crumbles with the constitutional lynch-pins of their case. Consequently, it is unnecessary to determine the vexing question of whether an injunction will lie in a proper case against a Minister of the Crown purporting to act under statutory authority in a manner contrary to law.

For the foregoing reasons, the plaintiffs’ action is dismissed, with costs.

[TRADUCTION] ... une loi ne peut, si elle ne l’exprime expressément, s’interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n’importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi. ... La «discretion» implique nécessairement la bonne foi dans l’exercice d’un devoir public. Une loi doit toujours s’entendre comme s’appliquant dans une certaine optique, et tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption. [C’est moi qui souligne.]

Dans l’affaire *Roncarelli*, la Cour a statué que la révocation permanente du permis (de la Commission des liqueurs) accordé au restaurateur n’était pas justifiée, parce que cette mesure avait été prise expressément afin de punir le détenteur du permis pour des actes qui n’avaient aucun lien avec la loi relative aux permis.

La question se réduit à ceci : le Ministre a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire dans le cadre précis des questions qu’il devait examiner, en refusant d’accorder les permissions aux demandeurs? La politique du gouvernement était de protéger les chasseurs de phoques dont la subsistance dépend de cette chasse, contre les interventions des protestataires. Le Ministre a établi la politique selon laquelle les permissions ne seraient pas accordées aux personnes ou aux groupes dont l’intention ouverte est d’interrompre la chasse du phoque. Cette politique vise tous les protestataires militants et ne distingue pas les demandeurs. Dans les circonstances, je conclus que le Ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire à bon droit, compte tenu des objets de la loi habilitante et de l’objet du litige, c’est-à-dire la gestion et le contrôle de la chasse du phoque. À mon avis, il n’y a pas lieu de contester l’exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre dans ce cas.

La demande d’injonction présentée par les demandeurs s’effondre sous le poids des questions constitutionnelles soulevées en l’espèce. Par conséquent, il n’est pas nécessaire de répondre à la question gênante, à savoir si une injonction peut être émise contre un ministre de la Couronne, censé agir en vertu de la loi, d’une manière qui n’est pas conforme à la loi.

Pour les motifs susmentionnés, l’action des demandeurs est rejetée avec dépens.