

T-1217-80

T-1217-80

**Canadians for the Abolition of the Seal Hunt and Tina E. Harrison (Applicants)**

v.

**Minister of Fisheries and the Environment (Respondent)**

Trial Division, Walsh J.—Vancouver, March 31 and April 9, 1980.

*Prerogative writs — Mandamus — Motion for a writ of mandamus against respondent directing him to enforce Seal Protection Regulations — Whether or not applicants have locus standi to bring the application — Whether or not the Court can, by mandamus, order the Minister to enforce the law and Regulations — Whether or not the Court should appoint an independent committee of experts to visit the sealing areas and report on their findings to the Court — Motion dismissed — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, ss. 34, 36 — Seal Protection Regulations, C.R.C. 1978, Vol. VII, c. 833, ss. 16, 17(1),(2),(3).*

Applicants seek a writ of *mandamus* directing respondent to enforce the *Seal Protection Regulations*. The issues are whether or not applicants have *locus standi* to bring the application; whether or not the Court can, by *mandamus*, order the Minister to enforce the law and Regulations; and whether or not the Court should appoint an independent committee of experts to visit the sealing areas and report on their findings to the Court.

*Held*, the motion is dismissed. The applicants have no *locus standi* to bring the application. Applicant, Canadians for Abolition of the Seal Hunt, has no corporate or legal existence. Applicant Harrison is a citizen co-ordinator of the co-applicant. The Court cannot by *mandamus* order the Minister to enforce the law and Regulations. His obligation to do so is self-evident and there is no indication that he is refusing to carry out this obligation. A law or regulation should be enforced and little is added to this by *mandamus* unless there is a complete refusal to enforce it or them. What constitutes enforcement is a matter of degree. Complete enforcement should always be sought, but if this is impossible, it does not follow that the law or regulations should be repealed. Procedure in our courts is based on the adversary system. The fact that one party encounters difficulty in obtaining the required evidence or that the opposing party prevents it from obtaining same does not justify the Court in attempting to obtain the evidence itself. The Court cannot conduct independent investigations in an attempt to establish the applicants' case.

*Thorson v. The Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138, distinguished. *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 S.C.R. 265, distinguished. *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.* [1980] 2 F.C. 650, distinguished. *Corporation of the District of North Vancouver v. National Harbours Board*, not reported, T-1772-78, distinguished. *Rothmans of Pall Mall Canada Ltd. v. Minister of National Revenue* [1976] 1 F.C. 314, referred to. *Karavos v. Toronto and Gillies* [1948] 3 D.L.R. 294, referred to. *R. v. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn* [1968] 1 All E.R. 763, referred to.

**Canadians for the Abolition of the Seal Hunt et Tina E. Harrison (Requérantes)**

a c.

**Le ministre des Pêches et de l'Environnement (Intimé)**

Division de première instance, le juge Walsh—  
b Vancouver, 31 mars et 9 avril 1980.

*Brefs de prérogative — Mandamus — Requête en mandamus enjoignant à l'intimé d'appliquer le Règlement sur la protection des phoques — Il échet d'examiner si les requérantes ont qualité pour introduire la requête — Il échet d'examiner si la Cour peut, par mandamus, ordonner au Ministre d'appliquer la loi et le Règlement — Il échet d'examiner s'il y a lieu pour la Cour de nommer un comité d'experts impartiaux pour visiter les lieux de chasse et lui en rendre compte — Requête rejetée — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, c. F-14, art. 34, 36 — Règlement sur la protection des phoques, c. C.R.C. 1978, Vol. VII, c. 833, art. 16, 17(1),(2),(3).*

Les requérantes concluent à un bref de *mandamus* enjoignant à l'intimé d'appliquer le *Règlement sur la protection des phoques*. Il échet d'examiner si elles ont qualité pour introduire la requête; si la Cour peut, par *mandamus*, ordonner au Ministre d'appliquer la loi et le Règlement; et s'il y a lieu pour la Cour de nommer un comité d'experts impartiaux pour visiter les régions de chasse et lui en rendre compte.

*Arrêt*: la requête est rejetée. Les requérantes n'ont pas qualité pour introduire la requête. La requérante Canadians for the Abolition of the Seal Hunt n'a ni existence légale ni personnalité juridique. La requérante Harrison est une particulière, coordonnatrice de la corequérante. La Cour ne peut pas délivrer un *mandamus* pour ordonner au Ministre d'appliquer la loi et le Règlement. Il va de soi qu'il en a l'obligation et rien n'indique qu'il s'y refuse. Il va sans dire qu'une loi ou un règlement doit être appliqué et qu'un bref de *mandamus* n'y ajoute rien, à moins qu'il n'y ait refus total d'application. L'application est une question de degré. Il faut toujours essayer d'atteindre à l'application intégrale, mais si cela est impossible, il ne s'ensuit pas pour autant que la loi ou le règlement doit être abrogé. Nos tribunaux observent le système de procédure contradictoire. Qu'une partie ait du mal à obtenir la preuve nécessaire ou que la partie adverse l'en empêche, n'autorise pas la Cour à administrer elle-même cette preuve. La Cour ne peut pas procéder à ses propres enquêtes pour essayer de prouver les allégations des requérantes.

Distinction faite avec les arrêts: *Thorson c. Le Procureur Général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil* [1976] 2 R.C.S. 265; *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.* [1980] 2 C.F. 650; *La Corporation du district de North Vancouver c. Le Conseil des ports nationaux*, non publié, T-1772-78. Arrêts mentionnés: *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Ltée c. Le ministre du Revenu national* [1976] 1 C.F. 314; *Karavos c. Toronto and Gillies* [1948] 3 D.L.R. 294; *R. c. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn* [1968] 1 All E.R. 763.

## MOTION.

## COUNSEL:

*R. Chouinard* for applicants.  
*G. Donegan* for respondent.

## SOLICITORS:

*Deverell, Harrop*, Vancouver, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

WALSH J.: Applicants seek the issue of a writ of *mandamus* against respondent directing him to carry out his statutory duty to exercise his jurisdiction pursuant to section 34 and section 36 of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14 and to carry out such other statutory duties as the Court may direct in relation to anticipated breaches of the *Seal Protection Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. VII, c. 833, sections 16 and 17, occurring in the Front Area and the Gulf Area as defined in the Regulations.

Section 34 of the Act is merely the section providing for the making of regulations and section 36 provides the authority for fishery officers to arrest without warrant anyone believed on reasonable and probable grounds to have committed an offence against the Act or Regulations.

The sections of the Regulations in question read as follows:

16. (1) No person shall hook, commence to skin, bleed, slash or make any incision on a seal with a knife or any implement until the seal is dead.

(2) For the purposes of subsection (1), a seal is dead when the seal

- (a) is glassy eyed;
- (b) has a staring appearance;
- (c) has no blinking reflex when the eye is touched; and
- (d) is in a relaxed condition.

(3) When a seal is dead for the purposes of subsection (1), the seal must be bled immediately by cutting the main blood vessels to the front flippers.

17. No person shall kill adult harp seals in whelping or breeding patches.

It is common ground that extensive protests have been made by various groups for several

## REQUÊTE.

## AVOCATS:

*R. Chouinard* pour les requérantes.  
*G. Donegan* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Deverell, Harrop*, Vancouver, pour les requérantes.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE WALSH: Les requérantes demandent un bref de *mandamus* enjoignant à l'intimé d'exercer sa compétence prévue par les articles 34 et 36 de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14 et de s'acquitter, conformément aux directives de la Cour, de toute autre obligation légale pour prévenir les infractions aux articles 16 et 17 du *Règlement sur la protection des phoques*, C.R.C. 1978, Vol. VII, c. 833, dans les régions du Front et du Golfe, telles que ledit Règlement les définit.

L'article 34 de la Loi habilite simplement le gouverneur en conseil à promulguer des règlements, tandis que l'article 36 habilite tout fonctionnaire des pêcheries à arrêter sans mandat une personne qu'il a lieu de soupçonner d'avoir commis une contravention à cette Loi ou au Règlement.

Voici ce que portent les articles invoqués du Règlement:

16. (1) Il est interdit de crocher, de commencer à écorcher, de saigner, d'entailler ou de couper un phoque avec un couteau ou un autre instrument avant que le phoque ne soit mort.

(2) Aux fins du paragraphe (1), le phoque est mort

- a) lorsqu'il a les yeux vitreux;
- b) lorsqu'il a les yeux fixes;
- c) lorsque les yeux ne réagissent pas au toucher; et
- d) lorsqu'il a les muscles relâchés.

(3) Dès que le phoque est mort aux fins du paragraphe (1), on doit le saigner immédiatement en coupant les vaisseaux sanguins principaux qui vont jusqu'aux nageoires antérieures.

17. Il est interdit de tuer des phoques du Groënland adultes groupés pour la mise bas ou la reproduction.

Il est constant que depuis plusieurs années, des groupements protestent un peu partout et récla-

years seeking the abolition of the seal hunt carried out in the area of the Magdalen Islands and Newfoundland, including much adverse publicity and even active interference with it for several years on the grounds that the manner in which it is carried out and the seals are killed and skinned is excessively cruel. The matter became a political issue involving strong pressure both by Canadian nationals and foreign groups seeking its outright abolition, whereas the hunters, part of whose livelihood depends on its continued existence, brought pressure to prevent its being interfered with. The authorities involved had to strike a fine balance between outright abolition which would have been highly prejudicial to those involved in it, and on the other hand the probability that no regulations could be made or fully enforced which would eliminate all instances of cruelty. The result was the strict Regulations set out above intended to eliminate in so far as this is possible, any cruelty performed on a live seal.

Applicants' contention is that these Regulations are not being strictly enforced (as in fact they cannot be enforced 100% in practice) and they now seek to accomplish by action in the Courts what they were unable to attain by political representations.

The first issue which was raised and which appears to be fatal to applicants in the present proceedings is that they have no *locus standi* before the Court to bring them. Applicant Canadians for Abolition of the Seal Hunt has no corporate or legal existence being merely an organization of Canadians opposed to the hunt, bringing these proceedings rather than Greenpeace Foundation or the New York based Fund for Animals. Applicant Tina E. Harrison is a citizen, co-ordinator of the co-applicant, who in 1979 attended the hunt in the Magdalen Islands area as co-ordinator of the Fund for Animals.

The right of individuals to bring proceedings seeking the issue of a prerogative writ such as *mandamus*, or even a declaratory judgment, when they are not personally affected (other than of course in their sensibilities) by the law or Regulations complained of, has given rise to considerable jurisprudence. In the Supreme Court case of *Thorson v. The Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138 in which the plaintiff as a

ment l'abolition de la chasse aux phoques aux Îles de la Madeleine et à Terre-Neuve. Ces groupes font une publicité abondante et entravent même directement le déroulement de cette chasse afin de protester contre l'extrême cruauté de ces pratiques, notamment l'écorchage des phoques. La question a pris un caractère politique et certains groupements canadiens et étrangers ont exercé une forte pression en faveur de l'abolition de la chasse, tandis que les chasseurs, qui y trouvent en partie leurs moyens de subsistance, ont fait pression de leur côté pour faire obstacle à cette intervention. Les autorités ont donc été contraintes de trouver un juste milieu entre l'abolition de la chasse, qui serait hautement préjudiciable à ceux qui en vivent, et la probabilité qu'aucun règlement ne pourrait être pleinement appliqué pour éliminer tous les cas de cruauté. C'est dans cet esprit que fut édicté le strict Règlement susmentionné qui vise à éliminer, dans la mesure du possible, tout acte de cruauté envers les phoques vivants.

Les requérantes prétendent que ce Règlement n'est pas appliqué de façon stricte (et, en fait, il ne peut pas l'être dans la pratique à 100 p. 100) et cherchent maintenant à obtenir en justice ce qu'elles n'ont pas pu avoir par pression politique.

La première exception soulevée pour établir l'irrecevabilité de la requête en l'espèce, est que les requérantes n'ont pas qualité pour en saisir la Cour. La requérante Canadians for the Abolition of the Seal Hunt n'a ni existence légale ni personnalité juridique. Il s'agit d'un simple groupement de Canadiens opposés à la chasse, qui a introduit la requête au lieu de la Greenpeace Foundation ou du Fund for Animals de New York. La requérante Tina E. Harrison est une particulière, coordonnatrice de la corequérante, qui en 1979, a assisté à la chasse aux Îles de la Madeleine en qualité de coordonnatrice du Fund for Animals.

Le droit des particuliers d'introduire des requêtes tendant à un bref de prérogative comme le *mandamus*, voire à un jugement déclaratoire, quand ils ne sont pas directement touchés (si ce n'est dans leur sensibilité) par la loi ou le règlement en cause, a fait l'objet d'une jurisprudence abondante. Dans l'espèce *Thorson c. Le Procureur Général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138, entendue par la Cour suprême et où le demandeur, en sa

citizen was permitted to challenge the constitutionality of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2, Chief Justice Laskin stated at page 145:

The substantive issue raised by the plaintiff's action is a justiciable one; and, *prima facie*, it would be strange and, indeed, alarming, if there was no way in which a question of alleged excess of legislative power, a matter traditionally within the scope of the judicial process, could be made the subject of adjudication. [Emphasis mine.]

At pages 147-148 he states:

Where regulatory legislation is the object of a claim of invalidity, being legislation which puts certain persons, or certain activities theretofore free of restraint, under a compulsory scheme to which such persons must adhere on pain of a penalty or a prohibitory order or nullification of a transaction in breach of the scheme, they may properly claim to be aggrieved or to have a tenable ground upon which to challenge the validity of the legislation. In such a situation, a mere taxpayer or other member of the public not directly affected by the legislation would have no standing to impugn it. [Emphasis mine.]

At page 150 the judgment states:

It is on this basis that the Courts have said that a private person who seeks relief from what is a nuisance to the public must show that he has a particular interest or will suffer an injury peculiar to himself if he would sue to enjoin it.

In the present case there is no attack on the constitutionality of the law nor is it one of the seal hunters (a person perhaps aggrieved by the Regulations) who is making the attack, but merely persons not directly affected who are taking up the cudgels for other citizens offended by what they consider to be unnecessary cruelty to the seals.

In the case of *The Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 S.C.R. 265, the Supreme Court went somewhat further eliminating a rigid distinction between a regulatory statute and a declaratory one. At page 269, Chief Justice Laskin stated:

Thus, the fact that certain persons or classes of persons, or certain activities in which persons engage may be subjected to compulsory regulation on pain of a penalty or other sanction does not always mean that the pith and substance of the legislation is to be determined only in that context, so as to make those regulated the only persons with a real stake in the validity of the legislation.

Here again, however, it was the validity of legislation which was in issue and moreover McNeil, as a member of the public, had a direct interest in the power given to the Board to deter-

qualité de citoyen, a été autorisé à contester la constitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, c. O-2, le juge en chef Laskin déclare à la page 145:

*a* La question de fond soulevée par l'action du demandeur est de la compétence des tribunaux; et, *prima facie*, il serait étrange et même alarmant qu'il n'y ait aucun moyen par lequel une question d'abus de pouvoir législatif, matière traditionnellement de la compétence des cours de justice, puisse être soumise à une décision de justice. [C'est moi qui souligne.]

*b* Et aux pages 147 et 148, il déclare:

Lorsqu'une loi de réglementation fait l'objet d'une demande d'invalidité, étant une loi qui impose à certaines personnes, ou à certaines activités jusque-là libres de toute contrainte, un régime obligatoire auquel ces personnes doivent se conformer sous peine de sanction, d'ordre portant interdiction, ou d'annulation d'une opération contraire à la loi, ces personnes peuvent à bon droit alléguer avoir été lésées ou avoir un motif valable de contester la validité de la loi. Dans pareil cas, un simple contribuable ou autre personne faisant partie du public non directement touchée par la loi n'a pas qualité pour l'attaquer. [C'est moi qui souligne.]

A la page 150, le jugement porte:

C'est sur cette base que les cours ont affirmé qu'un particulier qui demande un redressement contre une nuisance publique doit démontrer qu'il a un intérêt particulier ou qu'il subira un préjudice bien à lui s'il poursuit pour l'interdire.

En l'espèce, la constitutionnalité de la loi n'est pas en cause et la requête n'est pas introduite par l'un des chasseurs de phoques (qui aurait pu être lésé par le Règlement), mais par d'autres qui ne sont pas directement affectés et qui se sont faits les porte-parole de citoyens scandalisés par ce qu'ils considèrent comme une cruauté inutile envers les phoques.

*g* Dans *The Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 R.C.S. 265, la Cour suprême est allée un peu plus loin en supprimant la distinction rigide entre une loi impérative et une loi déclarative. A la page 269, le juge en chef Laskin se prononce en ces termes:

Ainsi le fait que certaines personnes ou catégories de personnes ou certaines de leurs activités puissent être soumises à des règlements obligatoires sous peine de sanction ne signifie pas forcément que l'essence et la substance de la loi doivent être définis uniquement dans ce contexte de façon que lesdites personnes soient les seules qui aient un réel intérêt à nier la constitutionnalité de la loi.

Toutefois, là encore, c'était la validité de la loi qui était en cause et en outre, McNeil, en tant que membre du public, était directement affecté par le pouvoir donné à la Commission de contrôler ce que

mine what members of the public might view in theatres. At page 271, the judgment states:

The challenged legislation does not appear to me to be legislation directed only to the regulation of operators and film distributors. It strikes at the members of the public in one of its central aspects.

In the case of *Kiist v. Canadian Pacific Railway Company* [1980] 2 F.C. 650, my brother Gibson J. had occasion to examine the question of *locus standi*. At page 663 in deciding who might be considered as an "aggrieved person" within the meaning of section 262(7) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, he stated:

A person usually is not considered "aggrieved" within that subsection (as is also the case where similar words are employed in other statutes) unless he himself can establish he suffered particular loss and not merely because he has a grievance. (See *Ex parte Sidebotham*. In *re Sidebotham* ((1880) 14 Ch.D. 458 at p. 465).) This rigid test of *locus standi* has been departed from in certain situations. In *Regina v. Paddington Valuation Officer, Ex parte Peachey Property Corporation Ltd.* ([1966] 1 Q.B. 380) the plaintiffs were held to be "person[s] aggrieved" so as to be entitled to *certiorari* or *mandamus* even though they could not establish that they had suffered any particular loss. Lord Denning at page 401 said: "The court would not listen, of course, to a mere busybody who was interfering in things which did not concern him. But it will listen to anyone whose interests are affected by what has been done. . . . So here it will listen to any ratepayer who complains that the list is invalid". (See also *Arsenal Football Club Ltd. v. Ende* ([1977] 2 W.L.R. 974 (H.L.)).)

With reference to the quotation from Lord Denning, noted for his liberal and innovative views, I am not suggesting that the plaintiffs here are "mere busybodies" but it does appear that they have no such direct interest as that of a ratepayer seeking to have a list declared invalid.

Reference might also be made to the case of *Rothmans of Pall Mall Canada Limited v. Minister of National Revenue* [1976] 1 F.C. 314 in which my brother Heald J. stated at page 318:

A ground of objection to the Court's jurisdiction, which is, in my view, fatal to the applicants' motion, is that they have not established a *status* or *locus standi* entitling them to bring the present motion. In order to establish such status, they would have to show that they are aggrieved parties and that they have a proprietary interest in the actions of the Minister and his officials.

In discussing the *Thorson* case (*supra*) he states at page 320:

le public pouvait voir dans les théâtres. A la page 271, le jugement porte:

La loi contestée ne me semble pas viser uniquement les exploitants de salles et les distributeurs de films. Elle touche aussi à l'un des droits les plus fondamentaux du public.

Dans *Kiist c. Canadian Pacific Railway Company* [1980] 2 C.F. 650, mon collègue le juge Gibson a été amené à se prononcer sur la question du *locus standi*. A la page 663, en déterminant qui peut être considéré comme «lésé» au sens de l'article 262(7) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2, il s'est prononcé en ces termes:

Une personne n'est normalement pas considérée comme «lésé[e]» au sens de ce paragraphe (comme au sens d'autres lois d'ailleurs) si elle ne peut établir qu'elle a subi un préjudice déterminé, un simple grief n'étant pas un motif suffisant. (Voir *Ex parte Sidebotham*. In *re Sidebotham* ((1880) 14 Ch.D. 458 à la p. 465).) Les cours de justice ont dérogé dans certains cas à cette condition rigoureuse de *locus standi*. Dans *Regina c. Paddington Valuation Officer, Ex parte Peachey Property Corporation Ltd.* ([1966] 1 Q.B. 380), il a été jugé que les demandeurs étaient des personnes lésées et, à ce titre, avaient droit à un bref de *certiorari* ou de *mandamus* alors même qu'ils n'arrivaient pas à prouver qu'ils avaient subi un préjudice déterminé. A la page 401, lord Denning s'est prononcé en ces termes [TRADUCTION]: «La Cour n'entendrait certainement pas un importun qui se mêle d'affaires qui ne le concernent pas. Mais elle entendra tous ceux dont les intérêts sont touchés par ce qui a été fait . . . . En l'espèce donc, elle entendra tout contribuable qui conteste la validité du rôle». (Voir aussi *Arsenal Football Club Ltd. c. Ende* ([1977] 2 W.L.R. 974 (C.L.)).)

Si je cite cette opinion de lord Denning, connu pour ses vues libérales et novatrices, ce n'est pas pour dire qu'en l'espèce, les requérantes sont des «importuns», bien qu'à mon avis, elles n'aient pas un intérêt aussi direct que le contribuable qui conteste la validité du rôle.

On peut aussi citer l'arrêt *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée c. Le ministre du Revenu national* [1976] 1 C.F. 314, où mon collègue le juge Heald s'est prononcé en ces termes à la page 318:

L'objection à la compétence de la Cour qui, à mon avis, est fatale aux requérantes, est qu'elles n'ont pu prouver l'existence d'un droit d'intervention leur permettant de soumettre la présente requête. Afin de prouver ce droit, elles devraient établir qu'elles sont lésées et qu'elles ont un intérêt patrimonial dans la décision du Ministre et de ses fonctionnaires.

En commentant l'arrêt *Thorson*, précité, il a déclaré à la page 320:

However, the majority decision seems to be restricted so as to not apply to legislation that is regulatory in nature but applies to legislation that is declaratory and directory, creating no offences and imposing no penalties.

Applicants rely on an unreported judgment of my brother, Collier J. in T-1772-78, *Corporation of the District of North Vancouver v. National Harbours Board*, a judgment dated July 27, 1978, in which he relied on the *Thorson* and *McNeil* cases (*supra*) in finding that the applicants had status to bring the proceedings. In that case, however, the applicants were clearly suffering personal prejudice by the failure of respondent to enforce its statute and by-laws relating to illegally moored floating homes, causing a hazard to applicants, residents in the area. At page 9 Collier J. states:

The enforcement of the statute and the by-laws is just as much part of its public duty, as is the function of administering, managing and controlling. It cannot properly perform the latter obligations unless it takes steps, where there have been breaches, to enforce the statute and by-laws.

and again at page 11:

In summary, the applicants have established a clear legal right to the enforcement of the duty, a non-discretionary duty on the part of the Board, a demand for performance of it, and what amounts, in law, to a refusal.

Clearly that case is distinguishable on its facts.

I conclude therefore that applicants have no *locus standi* to bring the present application. While that finding would dispose of the matter I will deal briefly with the other issues raised, in the event that my finding on this question should not be sustained.

It is not necessary to go in any detail into the facts of this case. Most of the affidavits submitted by applicants consist of hearsay reports (accompanied in some instances by transcripts) of what some expert observer would say if he were present to testify, in which event he could be cross-examined. While applicants suggested an adjournment to bring these witnesses from Switzerland, England and the United States, I have reviewed all the affidavits of both applicants and respondent and conclude that no useful purpose would be served by so doing. The issue of whether the seal hunt

Cependant, la décision majoritaire semble ne pas s'appliquer à une loi conférant un pouvoir de réglementation mais ne viser que les lois déclaratoires et celles qui établissent des principes directeurs, dont il ne résulte ni infraction ni sanction.

*a* Les requérantes invoquent le jugement *La Corporation du district de North Vancouver c. Le Conseil des ports nationaux* rendu le 27 juillet 1978 sous le numéro du greffe T-1772-78 par mon collègue le juge Collier, qui s'est fondé sur les *b* arrêts *Thorson* et *McNeil* (précités) pour conclure que les requérants avaient qualité pour agir en justice. Dans cette espèce toutefois, ils avaient effectivement subi un préjudice personnel du fait que l'intimé n'avait pas appliqué la loi et les *c* règlements relatifs aux maisons flottantes illégalement mouillées, ce qui faisait courir des risques aux requérants qui résidaient dans le secteur. A la page 12, il a conclu en ces termes:

*d* La répression des infractions à la loi et aux règlements fait autant partie de son obligation d'ordre public que sa fonction d'administration, de gestion et de régie. Il ne peut exécuter ses dernières obligations convenablement s'il ne prend des mesures, lorsqu'il y a eu infraction, pour faire respecter la loi et ses règlements.

*e* et à la page 14:

En résumé les requérants ont établi, d'abord leur droit à l'exécution de l'obligation, une obligation pour laquelle le Conseil n'a pas de pouvoir discrétionnaire, ensuite le fait qu'ils en avaient demandé l'exécution et enfin, l'équivalent, en droit, d'un refus d'exécution.

*f* Il est clair que les faits de cette espèce la distinguent de l'affaire en instance.

*g* Je conclus donc qu'en l'espèce, les requérantes n'ont pas qualité pour introduire leur requête. Bien que cette conclusion eût tranché l'affaire, je traiterai brièvement des autres points litigieux au cas où elle serait infirmée.

*h* Il n'est pas nécessaire de relater les faits en détail. La plupart des affidavits soumis par les requérantes consistent en relations indirectes (accompagnés parfois de transcriptions) de ce *i* qu'un expert dirait s'il était cité comme témoin, auquel cas il pourrait être contre-interrogé. Les requérantes demandent un ajournement pour faire venir les experts de Suisse, d'Angleterre et des États-Unis. Vu les affidavits des requérantes et de l'intimé, je conclus qu'une telle mesure ne serait *j* d'aucun intérêt pratique. La Cour n'est pas saisie de la question de savoir si la chasse aux phoques a

was conducted in a cruel manner in 1976 and 1977 and thereafter in 1978 and 1979, without compliance with the Regulations promulgated in 1978 is not an issue before the Court. There is certainly sufficient evidence to indicate that the Regulations are not infrequently infringed. It is not surprising that with the number of seal hunters involved and the areas in question (some 420,000 square miles), it would be impossible to police it completely so as to eliminate all instances of non-compliance with the Regulations and in particular sections 16 and 17 (*supra*).

Some of the hunters will, if not being observed, undoubtedly perform the killing and skinning in the manner they find fastest and most convenient as they did in the past before the Regulations, with wanton disregard for the cruelty involved. Applicants even suggest, and there is some support for it in the affidavits, that some of the fishery officers will fail to take action on infractions even when called to their attention. It was suggested in argument that many of them come from the same background and villages as the hunters, and are reluctant to lay charges except for the most flagrant violations. If this is so, this is of course wrong, but I fail to see how this can give right to a *mandamus* against the respondent in the absence of evidence of a complete and absolute refusal by him to take any action to enforce the Regulations (as in the *Corporation of the District of North Vancouver v. National Harbours Board* case, *supra*). On the contrary the evidence indicates that this year courses on the Regulations were given before the seal hunt to hunters from the Magdalen Islands, attended by over 800, that there are 83 fishery officers employed in the Gulf and Front Areas during the hunt to supervise it, and that in 1979 action was taken in connection with 44 violations. In fairness to applicants however, it must be pointed out that 20 of these charges were laid against "observers" interfering with the hunt and only 19 resulted in licence suspensions of which only 2 were for cutting a seal before it is dead. Apparently for seal hunters licence suspensions were used rather than charges (which may of course be a more severe penalty).

été pratiquée avec cruauté en 1976 et 1977 et, par la suite, en 1978 et 1979 au mépris du Règlement édicté en 1978. Il y a suffisamment de preuves pour établir que les infractions au Règlement sont assez fréquentes. Il n'est d'ailleurs pas surprenant qu'avec le nombre de chasseurs de phoques qui opèrent dans ces régions (quelque 420,000 milles carrés), il soit impossible de policer la chasse de manière à éliminer toute infraction au Règlement, et en particulier aux articles 16 et 17 susmentionnés.

Certains chasseurs, s'ils ne se sentent pas observés, procéderont sans aucun doute à l'abattage et à l'écorchage de la manière qu'ils jugent la plus rapide et la plus facile, telle qu'ils en avaient l'habitude avant la promulgation du Règlement, sans s'arrêter à ce qu'elle avait de cruelle. Les requérantes prétendent aussi, et sont dans une certaine mesure corroborées en cela par les affidavits, que certains fonctionnaires des pêcheries ne prendront aucune mesure lors même que les infractions seront portées à leur connaissance. A leur avis, nombre de ces derniers viennent du même milieu et des mêmes villages que les chasseurs et répugnent donc à porter plainte sauf les cas de violation les plus flagrants. S'il en est ainsi, voilà qui est répréhensible, mais je ne vois pas en quoi cela peut justifier un bref de *mandamus* contre l'intimé, sans la preuve qu'il se refuse absolument à prendre des mesures pour faire respecter le Règlement (comme dans l'affaire *La Corporation du district de North Vancouver c. Le Conseil des ports nationaux*, précitée). Au contraire, il ressort des preuves rapportées que cette année, avant l'ouverture de la chasse aux phoques, plus de 800 chasseurs des Îles de la Madeleine ont suivi des cours en la matière, que 83 fonctionnaires des pêcheries ont été affectés au contrôle de la chasse dans les régions du Front et du Golfe et qu'en 1979, des sanctions ont été prises contre 44 cas d'infraction. Toutefois, pour être juste envers les requérantes, il y a lieu de préciser que dans 20 de ces cas, les accusations ont été portées contre les [TRADUCTION] «observateurs» qui entravaient la chasse, et que dans 19 autres cas, il y a eu suspension de licence, dont 2 seulement pour écorchage fait avant que le phoque ne soit mort. Il est manifeste que la sanction prévue pour les chasseurs de phoques était la suspension de licence et

Certainly the number of infractions dealt with appears to be relatively small considering the number of infractions which it is reasonable to assume are committed, and in view of the number of fishery officers employed in enforcement of the Regulations.

It cannot be found, however, that the respondent is deliberately adopting a policy of non-enforcement or turning a "blind eye" to infractions of the Regulations, such as would justify the issue of a *mandamus* ordering him to enforce them.

A serious question arises as to whether a court can or should issue a writ of *mandamus*, calling upon the person to whom it is addressed to enforce the law. It goes without saying that a law or regulation should be enforced and little is added to this by *mandamus* unless there is a complete refusal to enforce it or them. Can an interested citizen for example, upon noting that many cars are parked without being ticketed at parking meters, after the time has expired, obtain a *mandamus* directing the police to enforce the by-law? As a taxpayer he has perhaps a personal interest arising from the loss of revenue. Certainly by observation, it would be simple to establish the frequent commission of the offence. The same might be said for vehicles infringing the speed laws. Although they endanger the lives of pedestrians and other motorists, many such infractions undoubtedly occur, some in full view of the police, without charges being laid. In either case would a *mandamus* lie calling upon the police to enforce the law, when in fact they can establish from the charges laid that it is in fact being enforced? I do not think so. It certainly cannot be suggested that infractions of any law or regulation should be tolerated or condoned but what constitutes enforcement is a matter of degree. Some laws or regulations are by their nature more difficult to enforce than others. Complete enforcement should always be sought, but if this is impossible, it does not follow that the law or regulations should be repealed. What applicants in this case really seek to establish is that the seal hunt Regulations are not and cannot be completely enforced, and that as a result it is not the repeal of the Regulations, permitting an unregulated hunt which they desire, but rather the

non la poursuite judiciaire (qui, bien entendu, peut entraîner une pénalité plus sévère).

Il est vrai que le nombre des infractions punies est relativement faible par rapport à celui des infractions qui ont dû se produire en réalité et au nombre de fonctionnaires des pêcheries chargés de l'application du Règlement.

On ne saurait cependant en conclure que l'intimé a pour politique de ne pas appliquer le Règlement ou de fermer les yeux devant les infractions, politique qui aurait justifié la délivrance d'un bref de *mandamus* pour le forcer à s'exécuter.

L'importante question qui se pose est de savoir si une cour de justice peut ou doit émettre un bref de *mandamus* enjoignant à la personne qui en fait l'objet de faire observer la loi. Il va sans dire qu'une loi ou un règlement doit être appliqué et qu'un bref de *mandamus* n'y ajoute rien, à moins qu'il n'y ait refus total d'application. Un citoyen intéressé, ayant remarqué que beaucoup de voitures stationnées devant des parcomètres dont le temps est expiré n'ont pas fait l'objet d'un procès-verbal de contravention, peut-il obtenir un bref de *mandamus* pour obliger la police à appliquer l'arrêté municipal en la matière? En tant que contribuable, il se peut qu'il ait personnellement un intérêt dans la perte de recettes. Nul doute que par l'observation, on peut facilement établir que cette infraction est fréquemment commise. On pourrait dire la même chose des cas d'excès de vitesse sur la route. Bien qu'ils mettent en danger la vie des piétons et des autres automobilistes, ces cas se produisent souvent, quelquefois au vu et su de la police, sans qu'aucun procès-verbal de contravention soit établi. Dans les deux cas, la Cour peut-elle émettre un bref de *mandamus* enjoignant à la police d'appliquer la loi, alors que la police peut précisément prouver par les procès-verbaux de contravention qu'elle applique la loi? Je ne le pense pas. On ne peut certainement pas dire qu'il faut tolérer ou approuver les infractions, mais l'application d'une loi ou d'un règlement est une question de degré. Certaines lois ou règlements sont, de par leur nature, plus difficiles à appliquer que d'autres. Il faut toujours essayer d'atteindre à l'application intégrale, mais si cela est impossible, il ne s'ensuit pas pour autant que la loi ou le règlement doive être abrogé. En l'espèce, ce que les

abolition of the hunt itself, which is a political not a legal issue.

In the case of *Karavos v. Toronto and Gillies* in the Ontario Court of Appeal [1948] 3 D.L.R. 294, Laidlaw J.A. states in relation to *mandamus* at page 297:

The object and purpose of it is to supply the want of other legal remedies. It is appropriate to overcome the inaction or misconduct of persons charged with the performance of duties of a public nature.

and in summarizing the principles on which it must be based states, *inter alia*:

There must be a demand and refusal to perform the act which it is sought to coerce by legal remedy . . . .

In the case of *R. v. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn* [1968] 1 All E.R. 763, Lord Denning M.R. states at page 769 in connection with the duties of the Commissioner of Police relating to law enforcement:

It must be for him to decide on the disposition of his force and the concentration of his resources on any particular crime or area. No court can or should give him direction on such a matter. He can also make policy decisions and give effect to them, as, for instance, was often done when prosecutions were not brought for attempted suicide; but there are some policy decisions with which, I think, the courts in a case can, if necessary, interfere. Suppose a chief constable were to issue a directive to his men that no person should be prosecuted for stealing any goods less than £100 in value. I should have thought that the court could countermand it. He would be failing in his duty to enforce the law.

At page 770 he states:

The law must be sensibly interpreted so as to give effect to the intentions of Parliament; and the police must see that it is enforced. The rule of law must prevail.

In the same case at page 777, Edmund Davies L.J. states:

. . . I agree with them in holding that the law enforcement officers of this country certainly owe a legal duty to the public to perform those functions which are the reason d'être of their existence. How and by whom that duty can be enforced is another matter, and it may be that a private citizen, such as the applicant, having no special or peculiar interest in the due discharge of the duty under consideration, has himself no legal right to enforce it. That is widely different, however, from holding that no duty exists, enforceable either by a relator

requérantes visent à établir, c'est que le Règlement sur la chasse aux phoques n'est pas et ne peut pas être rigoureusement appliqué: elles n'en réclament pas l'abrogation, qui aboutirait à une chasse non réglementée, mais l'abolition de la chasse elle-même. Or, il s'agit là d'une question politique et non pas juridique.

Dans *Karavos c. Toronto and Gillies* [1948] 3 D.L.R. 294, le juge Laidlaw, de la Cour d'appel de l'Ontario, déclare à propos du bref de *mandamus*, à la page 297:

[TRADUCTION] Il a pour objet de suppléer à l'absence d'autres recours de droit. Il permet de remédier à l'inaction ou aux manquements des personnes chargées d'attributions publiques.

Et résumant les principes sur lesquels ce recours doit être basé, il ajoute notamment:

[TRADUCTION] Il faut qu'il y ait une demande et qu'il y ait un refus de fournir le service dont le requérant cherche à forcer la prestation par recours de droit . . . .

Dans *R. c. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn* [1968] 1 All E.R. 763, à la page 769, lord Denning, Maître des rôles, conclut à propos des responsabilités du commissaire de police en matière d'application des lois:

[TRADUCTION] Il lui appartient de déployer son personnel et de concentrer ses ressources sur un crime ou sur un quartier. Aucun tribunal ne doit ni ne peut lui donner des instructions à ce sujet. Il peut aussi prendre des décisions de principe et les exécuter comme c'est souvent le cas, par exemple, lorsqu'une tentative de suicide n'est pas poursuivie en justice; mais il est certaines décisions de principe où, à mon avis, les tribunaux peuvent intervenir si nécessaire. Supposons qu'un commissaire de police ordonne à ses subordonnés de ne pas traduire en justice ceux qui volent des articles d'une valeur inférieure à 100£. Je pense que le tribunal peut révoquer cet ordre, qui est contraire à l'obligation de faire respecter la loi.

A la page 770, il déclare:

[TRADUCTION] La loi doit être judicieusement interprétée de manière à donner effet à la volonté du législateur et la police doit veiller à son application. Le règne du droit doit être respecté.

Dans la même affaire, le lord juge Edmund Davies conclut à la page 777:

[TRADUCTION] . . . je conviens que les agents de police de ce pays ont certainement envers le public l'obligation légale d'accomplir les fonctions qui sont leur raison d'être. Pour ce qui est de savoir par qui et de quelle manière l'observation de cette obligation peut être assurée, voilà une autre question et il se peut qu'un simple citoyen comme le requérant, qui n'a aucun intérêt personnel en la matière, ne tienne de la loi aucun droit d'application. Ce qui n'a rien à voir avec la conclusion qu'il n'existe aucune obligation susceptible d'exécution par dénoncia-

action or in some other manner which may hereafter have to be determined.

and again on the same page:

I began by saying that these are important proceedings. They have served useful public purposes (a) in highlighting the very real anxiety which many responsible citizens manifestly entertain as to the adequacy of the steps hitherto taken to exterminate a shocking and growing cancer in the body politic; and (b) in clarifying the duty of the police in relation to law enforcement generally. Accordingly, while, for the reasons given by my lords, there must be a formal dismissal of this appeal, it may well be that the applicant and his supporters will nevertheless feel as they leave this court today that in truth theirs has been the victory.

Perhaps the same could be said about the present case.

Applicants suggest that the Regulations are mere tokenism, giving the appearance of eliminating cruelty to the seals during the hunt, but, being largely unenforceable, do not have this effect and that the cruelty is still extensive. Even if it were admitted that this is so, here again we enter into the area of a delicate political decision as to what extent of cruelty is inevitable and acceptable despite strict Regulations, and even if same are rigidly enforced, when weighed against the economic benefits to the seal hunters. This is not an area for interference by the courts.

While I have found that some instances of cruelty undoubtedly exist, the extent of it at this time is highly debatable and indeterminable. The instances referred to in applicants' affidavits took place in some cases in 1976 and 1977, before the 1978 Regulations were promulgated. Even instances in 1979 give only some indication of the likelihood of it continuing but do not establish what the situation is in 1980.

Applicants attack the credibility of respondent's witnesses and experts, especially Tom Hughes, the Executive Vice-President of the Ontario Humane Society. He, together with Dr. Harry C. Rowsell, Executive Director of the Canadian Council on Animal Care, a professor in the Department of Pathology at the University of Ottawa, Professor Keith Ronald, Dean of the College of Biological Sciences of the University of Guelph, and two other observers from the Ontario Humane Society, all attended this year's harp seal hunt. The first

tion ou de quelque autre manière à déterminer à l'avenir.

et à la même page:

[TRADUCTION] J'ai souligné l'importance que revêt cette espèce. Elle sert l'intérêt public a) en faisant ressortir la préoccupation que maintes personnes conscientes de leurs responsabilités manifestent quant à la portée réelle des mesures visant à extirper un cancer choquant qui se développe dans la collectivité; et b) en clarifiant les responsabilités de la police en matière d'application de la loi en général. Alors que, par les motifs invoqués par leurs Seigneuries, il faut rejeter ce présent appel, on peut penser que le requérant, et ceux qui le soutiennent, auront néanmoins l'impression, en sortant aujourd'hui de cette salle d'audience, qu'ils ont eu en fait gain de cause.

On pourrait peut-être en dire de même de l'affaire en l'instance.

Les requérantes soutiennent que le Règlement est purement symbolique, qu'il donne l'apparence d'éliminer la cruauté envers les phoques pendant la chasse mais qu'en étant en grande partie inapplicable, il n'a pas cet effet, et que la cruauté reste encore répandue. A supposer que cela soit vrai, la question est encore d'ordre politique: jusqu'à quel point la cruauté est-elle inévitable et acceptable en dépit d'un Règlement strict et même si celui-ci est rigoureusement appliqué, et ce eu égard aux gains économiques des chasseurs de phoques? Voilà un domaine où ne peuvent intervenir les cours de justice.

J'ai certes conclu qu'il doit y avoir des cas de cruauté, mais à ce jour, leur ampleur est fort discutable et non encore déterminable. Certains des cas visés par les affidavits des requérantes se sont produits en 1976 et 1977, c'est-à-dire avant la promulgation du Règlement de 1978. Même les cas cités pour 1979 ne font qu'indiquer la probabilité d'une certaine persistance, mais ne montrent pas quelle est la situation en 1980.

Les requérantes attaquent la crédibilité des témoins et des experts cités par l'intimé, en particulier Tom Hughes, vice-président exécutif de l'Ontario Humane Society qui, avec le Dr Harry C. Rowsell, directeur exécutif du Conseil canadien de protection des animaux, professeur au département de pathologie de l'Université d'Ottawa, et le professeur Keith Ronald, doyen du Collège des sciences biologiques de l'Université de Guelph, ainsi que deux autres observateurs de l'Ontario Humane Society, a assisté cette année à la chasse

three are members of the Minister's Committee on Seals and Sealing.

For applicants we have the statements (although merely hearsay) of Gerry Owen, a law enforcement officer of Texas with a degree in animal sciences, who testifies frequently as an expert in American courts in prosecutions of acts of cruelty against animals, who assisted in some autopsies on seals performed by Dr. Bernard Wedsell of Geneva, Switzerland; of Dr. William Jordan, a veterinary surgeon and wildlife officer for the Royal Society for Prevention of Cruelty to Animals in England, who attacks Tom Hughes' credibility, as well as that of Dr. Harry Rowsell of the Committee on Seals and Sealing, as well as other eye witnesses. Respondent rejected Dr. Jordan's report.

Applicants contend that in 1979 they were permitted to have only one observer at the hunt, Dr. Jordan, and then only for one day after advising the fishery authorities in advance; if the observer were prevented by weather or otherwise from viewing the hunt on that day, no other permit would be issued. Accordingly in 1980 no application for a permit was made as these conditions rendered proper observation futile. Certainly this is a most restrictive condition if applied to expert scientific observers, as distinguished from protesters.

It is applicants' contention that the only observers permitted are those favourable to respondent's position and that anyone who makes an unfavourable report is not permitted to return as an observer. I cannot accept the proposition that the distinguished scientists and others on the Minister's Committee on Seals and Sealing are all prejudiced and unreliable witnesses, any more than I can accept the proposition that Dr. Jordan, Dr. Wedsell and Gerry Owen are prejudiced and their evidence would not be believed, even if properly in the record. It is not unusual for experts to disagree when testifying in the courts, but this does not justify a conclusion that they are unscientific or prejudiced witnesses. It is a matter of interpretation of their testimony.

aux phoques. Les trois premiers font partie du Comité des phoques et de la chasse aux phoques, établi par le Ministre.

<sup>a</sup> Les requérantes produisent, à l'appui de leurs allégations, les déclarations (rapportées de seconde main) de Gerry Owen, agent de police du Texas diplômé en zoologie, qui témoigne fréquemment comme expert devant les tribunaux américains dans les affaires de cruauté envers les animaux et qui, en l'espèce, a participé aux autopsies pratiquées sur des phoques par le D<sup>r</sup> Bernard Wedsell, de Genève (Suisse); du D<sup>r</sup> William Jordan, vétérinaire et spécialiste de la faune de la Royal Society for Prevention of Cruelty to Animals d'Angleterre, qui met en doute la crédibilité de Tom Hughes, du D<sup>r</sup> Harry Rowsell du Comité des phoques et de la chasse aux phoques, ainsi que d'autres témoins oculaires. Le rapport du D<sup>r</sup> Jordan a été rejeté par <sup>a</sup> l'intimé.

<sup>e</sup> Les requérantes prétendent qu'en 1979, elles ne furent autorisées à envoyer sur le terrain de chasse qu'un observateur, le D<sup>r</sup> Jordan, pour une seule journée qu'elles devaient notifier à l'avance aux autorités des pêcheries. Si l'observateur s'était trouvé empêché par le temps ou par toute autre cause, aucun autre permis n'aurait été délivré. En conséquence, elles n'ont demandé aucun permis en 1980, puisque ces conditions rendent vaine toute observation. Assurément, ces conditions sont des plus restrictives si on les applique à des observateurs scientifiques professionnels, qui ne sont pas de simples protestataires.

<sup>g</sup> Les requérantes prétendent que seuls sont autorisés les observateurs favorables à l'intimé et que quiconque fait un rapport défavorable n'est plus autorisé à retourner sur les lieux comme observateur. Je ne puis pas croire que les membres du Comité ministériel des phoques et de la chasse aux phoques, qui sont des hommes de science distingués, soient des témoins partiels et peu dignes de foi, pas plus que je ne peux croire que le D<sup>r</sup> Jordan, le D<sup>r</sup> Wedsell et Gerry Owen soient de parti pris et qu'on ne puisse pas se fier à leurs témoignages, même régulièrement consignés. Il n'est pas rare que les experts, qui déposent devant les tribunaux, soient en désaccord, mais on ne peut pas en conclure qu'ils soient des témoins ignares ou partiels. Tout ce qu'on peut faire, c'est d'interpréter leurs dépositions.

The restrictions on observers representing applicants undoubtedly make it difficult for them to establish continuing infractions of the Regulations in 1980 or deliberate failure to enforce them by representatives of the Minister. Applicants suggest that the Court appoint an independent committee of experts to visit the sealing areas and report on their findings to the Court. It was suggested that this is similar to a taking of a view provided for in Rule 494(11) or appointment of assessors pursuant to Rule 492. The former is sometimes useful to the Court in expropriation or construction contract claims and the latter is used on occasion in admiralty cases involving technical evidence. I do not believe either Rule would justify what applicants seek here.

Procedure in our courts is based on the adversary system, that is to say each party must present the evidence on which it seeks to rely and attempt to refute the other party's evidence by cross-examination of its witnesses or rebuttal proof. The fact that one party encounters difficulty in obtaining the required evidence or that the opposing party prevents it from obtaining same does not justify the Court in attempting to obtain the evidence itself. What applicants suggest really amounts to the Court providing experts as witnesses whose evidence applicants hope will support their case. This is a civil proceeding and not a Commission of Inquiry into the Seal Hunt and the distinction must be maintained. The Court cannot conduct independent investigations in an attempt to establish applicants' case.

Finally it should be pointed out that from the practical point of view the appointment of observers, whether by applicants or otherwise, would have little result. It must be evident that such observers, accompanied by fishery officers, would be unlikely to see any infractions, or if they did, charges resulting from them would undoubtedly be laid. I am not unaware that in the past complaints of infractions to fishery officers have frequently not been acted on, but I would be surprised if, in the present climate and since the passage of the Regulations, appropriate action would still be refused. Any isolated infractions detected by observers would add little to what is already

Vu les restrictions imposées, les observateurs qui représentent les requérantes ont certainement du mal à prouver qu'en 1980, le Règlement a été violé de façon continuelle ou que les fonctionnaires du Ministère se sont délibérément abstenus de l'appliquer. Les requérantes proposent que la Cour nomme un comité d'experts impartiaux qui visiteront les régions de chasse et lui en rendent compte. A leur avis, cette mesure se rapproche de l'inspection prévue à la Règle 494(11) et de la nomination d'assesseurs prévue à la Règle 492. La Cour recourt parfois à la première Règle dans les affaires d'expropriation ou de marchés de construction, et parfois à la seconde dans les affaires de droit maritime à l'égard des éléments de preuve techniques. Je ne pense pas que l'une ou l'autre de ces deux Règles s'applique au recours des requérantes.

Nos tribunaux observent le système de procédure contradictoire, à savoir que chaque partie doit produire les preuves sur lesquelles elle entend se fonder et essayer de réfuter les preuves rapportées par la partie adverse par contre-interrogatoire de ses témoins ou par administration de la preuve contraire. Qu'une partie ait du mal à obtenir la preuve nécessaire ou que la partie adverse l'en empêche, n'autorise pas la Cour à administrer elle-même cette preuve. Ce que proposent réellement les requérantes en l'espèce, c'est que la Cour cite comme témoins des experts qui, espèrent-elles, appuieront leur thèse. Or, il s'agit en l'espèce d'une affaire civile et non d'une commission d'enquête sur la chasse aux phoques. Il ne faut pas perdre de vue cette distinction. La Cour ne peut pas procéder à ses propres enquêtes pour essayer de prouver les allégations des requérantes.

Enfin, il y a lieu de souligner que la nomination d'observateurs, par les requérantes ou non, ne donnerait que peu de résultats pratiques. Il est évident que ces observateurs accompagnés de fonctionnaires des pêcheries n'auraient que peu de chance d'assister aux infractions. S'ils en voyaient, ces infractions ne manqueraient certainement pas d'être poursuivies en justice. Je n'ignore pas que, par le passé, des fonctionnaires des pêcheries se sont fréquemment abstenus de donner suite aux plaintes reçues, mais je serais surpris si, dans le contexte actuel et après l'adoption du Règlement, ils refusaient toujours de prendre les mesures requises. Des infractions isolées, que rapporte-

known, since it has been established that some infractions undoubtedly occur, save to indicate that the same regrettable situation is still continuing in 1980.

The Court can and does state that the Regulations should be enforced with the utmost vigour and that any fishery officer who observes an infraction and does not take appropriate action should be subject to dismissal or other disciplinary action. Respondent itself does not suggest that the Regulations should not be enforced.

The Court cannot, however, by *mandamus*, order the Minister to enforce the law and Regulations. His obligation to do so is self-evident and there is no indication that he is refusing to carry out this obligation.

The application is therefore dismissed with costs.

#### ORDER

Applicants' motion for issue of a writ of *mandamus* against respondent is dismissed with costs.

raient les observateurs, n'ajouteraient guère à ce que l'on sait déjà—puisqu'il est constant que des infractions se produisent—si ce n'est pour indiquer que cette situation regrettable persiste en 1980.

<sup>a</sup> La Cour dit et juge qu'il faut appliquer le Règlement avec la plus grande rigueur et que tout fonctionnaire des pêcheries qui constate une infraction et ne prend pas les mesures appropriées <sup>b</sup> devra faire l'objet d'un renvoi ou autre sanction disciplinaire. L'intimé lui-même ne dit pas qu'il n'y a pas lieu d'appliquer le Règlement.

<sup>c</sup> Toutefois, la Cour ne peut pas délivrer un bref de *mandamus* pour ordonner au Ministre d'appliquer la loi et le Règlement. Il va de soi qu'il en a l'obligation et rien n'indique qu'il s'y refuse.

La requête est donc rejetée avec dépens.

<sup>d</sup>

#### ORDONNANCE

La requête des requérantes en bref de *mandamus* contre l'intimé est rejetée avec dépens.