

T-1474-96

T-1474-96

John Cummins and Michael John Norum (*Applicants*)

John Cummins et Michael John Norum (*requérants*)

v.

c.

The Minister of Fisheries and Oceans, and the Attorney General for Canada (*Respondents*)

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

INDEXED AS: CUMMINS v. CANADA (MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: CUMMINS c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS) (1^{re} INST.)

Trial Division, Campbell J.—Vancouver, July 19 and 20, 1996.

Section de première instance, juge Campbell—Vancouver, 19 et 20 juillet 1996.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application for interim quia timet injunction to restrain Minister from permitting fishing of Fraser River sockeye salmon until 1,600,000 mature sockeye reach spawning grounds — Court lacking jurisdiction to grant relief sought — Not justiciable issue — Court should not “second guess” Minister’s decision made with experts’ advice.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Requête en injonction quia timet provisoire pour interdire au ministre d’autoriser la pêche du saumon rouge du Fraser avant qu’au moins 1 600 000 saumons rouges adultes n’atteignent les frayères — La Cour n’a pas compétence pour faire droit à la requête — Les points soulevés ne sont pas jugeables — Il n’y a pas lieu pour la Cour de «reprendre» une décision prise par le ministre sur les conseils d’experts.

Administrative law — Judicial review — Injunctions — Application for interim quia timet injunction to restrain Minister from permitting fishing of Fraser River sockeye salmon until 1,600,000 mature sockeye reach spawning grounds — Relief intertwined with question of number of fish to reach spawning grounds — Not justiciable issue — Court should not “second guess” Minister’s decision, act as regulatory authority exercising power paramount to Minister — Objections should be raised directly with decision maker who, unlike Court, functions in realms of science, politics, social policy.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Injunctions — Requête en injonction quia timet provisoire pour interdire au ministre d’autoriser la pêche du saumon rouge du Fraser avant qu’au moins 1 600 000 saumons rouges adultes n’atteignent les frayères — La réparation recherchée s’identifie avec la question du nombre de poissons qui doivent atteindre les frayères — Les points soulevés ne sont pas jugeables — Il n’y a pas lieu pour la Cour ni de «reprendre» la décision du ministre ni de faire fonction d’organisme de réglementation exerçant un pouvoir primordial du ministre — Les objections doivent être adressées directement à l’autorité administrative responsable qui, à l’opposé de la Cour, fonctionne dans les domaines scientifique, politique et social tout à la fois.

Fisheries — Application for interim quia timet injunction to restrain Minister from permitting fishing of Fraser River sockeye salmon, until 1,600,000 mature sockeye reach spawning grounds — Fisheries Act, s. 7 giving Minister absolute discretion to issue fishing licences — Number of fish to reach spawning grounds question for Minister, based on expert advice, to decide — Court not to “second guess” Minister’s decision.

Pêches — Requête en injonction quia timet provisoire pour interdire au ministre d’autoriser la pêche du saumon rouge du Fraser avant qu’au moins 1 600 000 saumons rouges adultes n’atteignent les frayères — L’art. 7 de la Loi sur les pêches investit le ministre du pouvoir discrétionnaire absolu d’accorder des permis de pêche — Le nombre de poissons qui doivent atteindre les frayères est une question qu’il appartient au ministre de décider sur les conseils d’experts — Il n’y a pas lieu pour la Cour de «reprendre» la décision du ministre.

This was an application for an interim *quia timet* injunction to restrain the Minister from permitting any fishing of Fraser River sockeye salmon in 1996 until at least 1,600,000 mature sockeye reach the spawning grounds, and if any licences impacting on the sockeye salmon stocks are issued, an order restraining the Minister

Requête en injonction *quia timet* provisoire pour interdire au ministre d’autoriser la pêche du saumon rouge du Fraser avant qu’au moins 1 600 000 saumons rouges adultes n’atteignent les frayères et, au cas où le ministre délivre des permis de pêche ayant des répercussions sur les stocks de saumon rouge, ordonnance pour lui interdire

from permitting a maximum harvest which would reduce escapements for spawning to less than 1,600,000, and from authorizing the sale of fish caught under such licence. The respondent objected that there was no justiciable issue. *Fisheries Act*, section 7, gives the Minister absolute discretion to issue, or authorize the issuance, of leases and licences for fisheries and fishing.

Held, the application should be dismissed.

The Court did not have jurisdiction to grant the relief sought. The applicants were asking the Court to act as a regulatory authority exercising power paramount to that of the Minister. The relief sought was wrapped up in the question of the number of fish which should reach the spawning grounds this year. This question was not justiciable. Such a decision would simply "second guess" the decisions that the Minister has already made on expert advice. Objections of this sort should be raised directly with the decision maker who, unlike the Court, functions in the realms of science, politics, and social policy.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Palmer et al. v. Nova Scotia Forest Industries (1983), 60 N.S.R. (2d) 271; 2 D.L.R. (4th) 397; 128 A.P.R. 271; 26 C.C.L.T. 22; 12 C.E.L.R. 157; [1984] 3 C.N.L.R. 107 (S.C.).

DISTINGUISHED:

MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C., [1985] 3 W.W.R. 577; (1985), 61 B.C.L.R. 145; [1985] 2 C.N.L.R. 58 (C.A.).

REFERRED TO:

Pure Spring Co. Ltd. v. Minister of National Revenue, [1946] Ex. C.R. 471; [1947] 1 D.L.R. 501; [1946] C.T.C. 171; *Calgary Power Ltd. and Halmrast v. Copithorne*, [1959] S.C.R. 24; (1958), 16 D.L.R. (2d) 241; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354.

AUTHORS CITED

Strayer, Barry L. *The Canadian Constitution and The Courts*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1988.

d'autoriser des prises maximum sur ces stocks telles qu'il y aurait moins de 1 600 000 saumons de remonte, et lui interdire d'autoriser la vente des poissons pris en vertu de ces permis. Les intimés soutiennent que les points soulevés ne sont pas jugeables. L'article 7 de *Loi sur les pêches* investit le ministre du pouvoir discrétionnaire absolu d'accorder, directement ou par personne interposée, des baux et permis de pêche.

Jugement: la demande doit être rejetée.

La Cour n'a pas compétence pour faire droit à la requête. Les requérants demandent à la Cour de faire fonction d'organisme de réglementation exerçant un pouvoir primant celui du ministre. La réparation recherchée s'identifie avec la question du nombre de poissons qui doivent atteindre les frayères cette année. Cette question n'est pas jugeable. Une décision de ce genre reviendrait à «reprendre» les décisions que le ministre a déjà prises sur les conseils d'experts. Les objections en la matière doivent être adressées directement à l'autorité administrative responsable qui, à l'opposé de la Cour, fonctionne dans les domaines scientifique, politique et social tout à la fois.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Palmer et al. v. Nova Scotia Forest Industries (1983), 60 N.S.R. (2d) 271; 2 D.L.R. (4th) 397; 128 A.P.R. 271; 26 C.C.L.T. 22; 12 C.E.L.R. 157; [1984] 3 C.N.L.R. 107 (C.S.).

DISTINCTIONS FAITE AVEC:

MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C., [1985] 3 W.W.R. 577; (1985), 61 B.C.L.R. 145; [1985] 2 C.N.L.R. 58 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Pure Spring Co. Ltd. v. Minister of National Revenue, [1946] R.C.É. 471; [1947] 1 D.L.R. 501; [1946] C.T.C. 171; *Calgary Power Ltd. and Halmrast v. Copithorne*, [1959] R.C.S. 24; (1958), 16 D.L.R. (2d) 241; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354.

DOCTRINE

Strayer, Barry L. *The Canadian Constitution and The Courts*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1988.

APPLICATION for an interim *quia timet* injunction to restrain the Minister from permitting fishing of Fraser River sockeye salmon in 1996 until 1,600,000 mature sockeye reach the spawning grounds. Application dismissed.

COUNSEL:

Christopher Harvey, Q.C. for applicants.
Harry J. Wruck, Q.C. for respondents.
Brenda Gaertner for intervenor Sto'lo Nation.

M. Hugh G. Braker for intervenor B.C. Aboriginal Peoples' Fisheries Commission.

SOLICITORS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

Mandell, Pinder, Vancouver, for intervenor Sto'lo Nation.

M. Hugh G. Braker, Port Alberni, British Columbia for intervenor B.C. Aboriginal Peoples' Fisheries Commission.

The following are the reasons for order rendered in English by

1 CAMPBELL J.: In their originating notice of motion dated and filed June 19, 1996, the applicants claim the following relief:

1. A *quia timet* order that the respondent Minister of Fisheries and Oceans be restrained from approving any Aboriginal fishing agreement or issuing any Aboriginal communal fishing licence which permits the sale of Fraser River sockeye salmon.

2. An order in the nature of *certiorari* quashing that part of a decision of the said Minister which has been made (or which may be made prior to the hearing of this motion) which permits fishing for sale or permits the sale of fish caught in an Aboriginal-only fishery whether by express permission granted or by the grant of an allocation of such a large number of fish to the said Aboriginal-only

REQUÊTE en injonction *quia timet* provisoire pour interdire au ministre d'autoriser la pêche du saumon rouge du Fraser en 1996 avant qu'au moins 1 600 000 saumons rouges adultes n'atteignent les frayères. Requête rejetée.

AVOCATS:

Christopher Harvey, c.r. pour les requérants.
Harry J. Wruck, c.r. pour les intimés.
Brenda Gaertner pour l'intervenante nation Sto'lo.

M. Hugh G. Braker pour l'intervenante B.C. Aboriginal Peoples' Fisheries Commission.

PROCUREURS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, pour les requérants.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Mandell, Pinder, Vancouver, pour l'intervenante nation Sto'lo.

M. Hugh G. Braker, Port Alberni (Colombie-Britannique), pour l'intervenante B.C. Aboriginal Peoples' Fisheries Commission.

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

1 LE JUGE CAMPBELL: Par avis de requête introductif d'instance daté du 19 juin 1996 et déposé le même jour, les requérants concluent aux mesures de redressement suivantes:

1. Ordonnance *quia timet* pour interdire à l'intimé ministre des Pêches et des Océans d'approuver aucun accord de pêche autochtone ou de délivrer aucun permis de pêche communautaire des autochtones, qui permette la vente de saumons rouges du Fraser.

2. Ordonnance de *certiorari* pour annuler la partie de la décision que le ministre susmentionné a prise (ou a pu prendre avant l'audition de la requête en instance) et qui permet la pêche pour la vente ou la vente de poissons pris dans une pêcherie réservée aux autochtones, que ce soit par permission expresse à cet effet ou par allocation à cette pêcherie réservée d'une si grande quantité de poissons que la vente en

fishery that the sale of such fish is contemplated by such decision.

2 It is quite obvious from the originating notice that the applicants object to the present policy adopted by the Minister of Fisheries in observance of the constitutional fishing rights of Aboriginal people on the Fraser River. The applicants prefer that the judicial review application on this issue be heard after the 1996 fishing season is completed to allow more evidence to be compiled in support of their position. Regarding the 1996 fishing season, however, they have applied by notice of motion dated July 5 and filed July 19, for an interim *quia timet* injunction on the following terms:

1. An order that the Minister be restrained from permitting any Aboriginal, sport or commercial fishing on Fraser River sockeye salmon stocks in 1996 unless and until at least 1,600,000 mature sockeye reach the spawning grounds or until the run size estimates provided by the Pacific Salmon Commission, less expected mortalities and U.S. interceptions, indicate that at least 1,600,000 mature sockeye will reach the spawning grounds; and

2. in the event that the Minister does issue any Aboriginal communal fishing licence impacting Fraser River sockeye stocks, an order that the Minister be restrained from permitting in such licence (or licences in the aggregate) a maximum harvest of such stocks in an amount which would reduce escapement for spawning to less than 1,600,000 or which exceeds a reasonable provision for the actual food, ceremonial and religious needs of Aboriginal people; and

3. in the event that the Minister does issue any Aboriginal communal fishing licence impacting Fraser River sockeye stocks, an order restraining the Minister from authorizing the sale of fish caught under such licence.

3 The type of injunction being applied for is intended to prevent a feared future harm. To obtain such an injunction, the applicants must show that their cause involves a serious issue, that irreparable

est implicitement permise.

2 On voit bien, à la lecture de l'avis de requête, que les requérants contestent la politique actuellement suivie par le ministre des Pêches dans l'observation des droits de pêche, constitutionnellement garantis, des autochtones sur le Fraser. Ils préfèrent que le recours en contrôle judiciaire en la matière soit entendu après la fin de la saison de pêche 1996 afin d'être en mesure de réunir plus de preuves à l'appui. En ce qui concerne la saison de pêche 1996, cependant, ils concluent par avis de requête daté du 5 juillet et déposé le 19 juillet, à injonction *quia timet* provisoire comme suit:

1. Ordonnance pour interdire au ministre de permettre la pêche par les autochtones, la pêche sportive ou la pêche commerciale des stocks de saumon rouge du Fraser en 1996, à moins et avant qu'au moins 1 600 000 saumons rouges adultes n'atteignent les frayères, ou que l'estimation faite par la Pacific Salmon Commission de l'importance de la remonte, déduction faite des mortalités et des interceptions aux États-Unis, n'indique qu'au moins 1 600 000 saumons rouges adultes atteindront les frayères; et

2. au cas où le ministre délivre un permis de pêche communautaire des autochtones ayant des répercussions sur les stocks de saumon rouge du Fraser, ordonnance pour lui interdire d'autoriser dans ce permis (ou l'ensemble des permis de ce genre) des prises maximum sur ces stocks telles qu'il y aurait moins de 1 600 000 saumons de remonte, ou des prises qui excèdent la satisfaction raisonnable des besoins alimentaires, cérémoniels et religieux véritables des autochtones; et

3. au cas où le ministre délivre un permis de pêche communautaire des autochtones ayant des répercussions sur les stocks de saumon rouge du Fraser, ordonnance pour lui interdire d'autoriser la vente des poissons pris en vertu de ce permis.

3 Les injonctions du type recherché en l'espèce visent à prévenir un préjudice futur. Pour y avoir droit, les requérants doivent prouver que leur cause représente une question sérieuse, qu'ils souffriront

harm will result if the injunction is not granted, and that the balance of convenience lies with them.

d'un préjudice irréparable faute d'injonction et que la balance des préjudices éventuels de part et d'autre penche en faveur de leur cause.

4 The irreparable harm advanced by the applicants is that there will be an unacceptable risk to the fishery if the Minister is allowed to proceed as he proposes to do. On this point, suffice it to say that the applicants believe that they know better than the Minister about how many salmon should reach the spawning grounds.

4 Les requérants soutiennent qu'il y aura préjudice irréparable du fait que la pêcherie court un risque inacceptable si le ministre peut mettre à exécution ce qu'il se propose de faire. À cet égard, qu'il suffise de dire que les requérants croient qu'ils en savent davantage que le ministre sur le nombre de saumons dont la remonte doit être assurée.

5 The respondents have made a preliminary objection to the application for an injunction on the basis that the three requests for orders quoted above are not justiciable. The essence of the respondents' argument in this regard has been framed as follows:

5 Les intimés ont opposé un déclinatoire de compétence aux trois requêtes, par ce motif que celles-ci ne sont pas jugeables. Voici la teneur des arguments qu'ils proposent à cet égard:

1. The applicants' concern on this application appears to be the potential for damage to the fishery resource if the Minister allows Aboriginal, sport or commercial fishing on the 1996 stocks of Fraser River salmon. The applicants are, in essence, attacking the Minister's management of the fishery.

1. Ce qui préoccupe les requérants, dans le cadre de cette requête, c'est le risque de dommage pour cette ressource halieutique si le ministre autorise pour 1996 la pêche autochtone, la pêche commerciale ou la pêche sportive des stocks de saumon du Fraser. Essentiellement, les requérants attaquent la gestion de cette pêcherie par le ministre.

2. Pursuant to section 7 of the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14], the Minister has absolute discretion to issue or authorize to be issued leases and licences for fisheries and fishing. Section 7 states:

2. L'article 7 de la *Loi sur les pêches* [L.R.C. (1985), ch. F-14] investit le ministre du pouvoir discrétionnaire absolu d'accorder, directement ou par personne interposée, des baux et permis de pêche:

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

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

3. It is submitted that what the applicants are seeking to do is to have this Court "second guess" the Minister's decisions. The applicants are asking the Court to act as biologist and say that it knows better than the Minister, who has been charged by Parliament with the responsibility of managing the fishery and who has a full complement of marine biologists and various other fishery experts at his disposal, how to manage the fishery.

3. Ce que les requérants demandent à la Cour de faire, c'est de «reprendre» les décisions du ministre. Ils demandent à la Cour de faire fonction de biologiste et de dire qu'elle sait mieux gérer une pêcherie que ne le fait le ministre, qui a été chargé par le législateur de la responsabilité de gérer les pêcheries et qui a sous ses ordres toute une équipe de biologistes du milieu marin et autres experts des pêches.

4. It is submitted that the issues raised by the applicants are not of a justiciable nature and that this

4. Les points soulevés par les requérants ne sont pas jugeables et la Cour ne peut ni ne doit en connaître.

Court cannot and should not be put into the position of deciding upon them.

6 Regarding justiciable issues, the respondents have asked me to place weight on the following quotations by Mr. Barry L. Strayer (now Mr. Justice Strayer of the Appeal Division of this Court) in his book *The Canadian Constitution and the Courts* (3rd ed.) (at pages 216 and 219-220):

Even where there is a party with standing and the issue is sufficiently well defined and ripe for decision, a court may conclude that the questions raised are not suitable for judicial determination.

...

While the Canadian constitution, as we have seen, does not impose a rigid separation of powers or specifically limit courts to a judicial function, courts do accept that in certain fields they cannot "second guess" the other branches of government.

First, there is a vast area of governmental decision-making which has been reserved for the executive branch of government. The courts may examine executive decisions to ascertain whether they are within the scope of the authority of the officer or agency concerned, and perhaps to see whether they were reached by a proper procedure and in accordance with law including now the requirements of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. But to the extent that the executive power being exercised is purely discretionary, the court may not substitute its discretion for that of the officer or agency on whom the power has been conferred.

Second, the legislative branch, so long as it observes the constitutional norms prescribed by the *Constitution Act* may exercise its legislative power in any manner it chooses. The courts may review legislation in relation to constitutional limitations on legislative power, but may not review it to test its intrinsic merit. The courts will not concern themselves with the wisdom of legislation or the possibility of abuse of legislative power.

7 The respondents cited a number of cases coinciding with Strayer J.A.'s opinion including *Pure Spring Co. Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1946] Ex. C.R. 471; *Calgary Power Ltd. and Halmrast v. Copithorne*, [1959] S.C.R. 24; and *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2.

En ce qui concerne la question de savoir si les points soulevés par la requête sont jugeables ou non, les intimés citent ces passages de l'ouvrage *The Canadian Constitution and the Courts* (3^e éd.) de M. Barry L. Strayer (qui siège maintenant à la Cour d'appel fédérale) (aux pages 216, 219 et 220):

[TRADUCTION] Dans le cas même où il y a une partie qualifiée et un point litigieux suffisamment bien défini et qui appelle une décision, la juridiction saisie peut toujours conclure que les questions soulevées ne se prêtent pas à une décision judiciaire.

...

Si, comme nous l'avons vu, la Constitution canadienne n'impose pas une séparation rigide des pouvoirs ni ne limite expressément les tribunaux à la fonction juridictionnelle, ceux-ci acceptent néanmoins que dans certains domaines, ils ne peuvent «reprendre» les décisions des deux autres pouvoirs.

En premier lieu, il y a un vaste domaine de décision gouvernementale qui a été réservé à l'exécutif. Les tribunaux judiciaires peuvent examiner les décisions de l'exécutif pour s'assurer qu'elles relèvent bien de l'autorité de l'organisme concerné, et peut-être pour voir si elles sont conformes aux conditions de forme et aux règles de droit, dont les prescriptions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Mais dans la mesure où le pouvoir qu'exerce l'exécutif est de nature purement discrétionnaire, le juge ne peut substituer son pouvoir discrétionnaire à celui de l'organisme qui en est investi.

En second lieu, le pouvoir législatif, tant qu'il observe les normes prescrites par la *Loi constitutionnelle*, peut exercer son pouvoir comme il l'entend. Le juge peut examiner une loi au regard des limitations constitutionnelles du pouvoir législatif, mais ne peut se prononcer sur son mérite intrinsèque. Il ne s'inquiétera ni de la sagesse de la législation ni de la possibilité d'un abus du pouvoir législatif.

7 Les intimés citent diverses jurisprudences qui concordent avec l'observation ci-dessus du juge Strayer: *Pure Spring Co. Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1946] R.C.É. 471; *Calgary Power Ltd. and Halmrast v. Copithorne*, [1959] R.C.S. 24; et *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2.

8 As an example of a case where an injunction application was rejected on the basis that the order requested was not justiciable, the respondents cite *Palmer et al. v. Nova Scotia Forest Industries* (1983), 60 N.S.R. (2d) 271 (S.C.). In that case, the Court was asked to grant an injunction restraining the defendant from spraying certain areas of the province with phenoxy herbicides. The plaintiffs sought a declaration that they had the right to be free from exposure to the phenoxy herbicide 2,4-D, and 2,4,5-T.

9 At the trial of the action, there were approximately 150 exhibits filed which included 12 volumes of reports of the plaintiffs' experts and 5 volumes of the reports of the defendant's experts. In denying the declaration sought, Mr. Justice Nunn stated at page 343:

... the relief claimed of a declaration that the plaintiffs have the right to be free of exposure to the phenoxy herbicides ... is not one within the power of this court to grant ... I am dealing only with rights between these plaintiffs and this defendant. What is being sought is not justiciable between these parties. What the plaintiffs are seeking here is a societal matter and therefore a matter for government or regulatory agency. [Underlining added.]

10 Mr. Justice Nunn was critical of the action being brought to his Court. At pages 350-351, he stated:

To some extent this case takes on the nature of an appeal from the decision of the regulatory agency and any such approach through the courts ought to be discouraged in its infancy. Opponents to a particular chemical ought to direct their activities towards the regulatory agencies, or, indeed, to government itself where broad areas of social policy are involved. It is not for the courts to become a regulatory agency of this type. It has neither the training nor the staff to perform this function. Suffice it to say that this decision will relate to, and be limited to, the dispute between these parties.

11 As to the issue regarding dioxin, the Court made observations particularly relevant to this litigation. At page 348, Nunn J. stated:

As to the wider issues relating to the dioxin issue, it hardly seems necessary to state that a court of law is no forum for the determination of matters of science. Those

En guise d'illustration des cas où la requête en injonction est rejetée par ce motif que le point litigieux soulevé n'est pas jugeable, ils citent l'affaire *Palmer et al. v. Nova Scotia Forest Industries* (1983), 60 N.S.R. (2d) 271 (C.S.), dans laquelle la justice a été saisie d'une action en injonction pour interdire à la défenderesse de traiter certaines zones aux herbicides du type phénoxy. Les demandeurs y concluaient à jugement déclarant qu'ils avaient le droit de ne pas être exposés aux herbicides du type phénoxy 2,4-D et 2,4,5-T.

9 Quelques 150 pièces avaient été versées au dossier, dont 12 volumes de rapports d'experts commis par les demandeurs et 5 volumes de rapports d'experts commis par la défenderesse. Le juge Nunn a expliqué en ces termes, à la page 343, son refus de rendre le jugement déclaratoire demandé:

[TRADUCTION] ... la Cour n'a pas compétence pour accorder la réparation consistant en un jugement déclarant que les demandeurs ont le droit de ne pas être exposés aux herbicides du type phénoxy... La Cour ne peut se prononcer que sur les droits qui existent entre les parties. Ce qui est en cause n'est pas jugeable à titre de litige entre ces parties. Il s'agit là d'une question d'ordre social, qui relève de la compétence du gouvernement ou d'un organisme de réglementation. [Soulignement ajouté.]

10 Et de formuler cette critique de l'action dont il était saisi (aux pages 350 et 351):

[TRADUCTION] Dans une certaine mesure, cette affaire s'apparente à l'appel contre la décision de l'organisme de réglementation, et il faut décourager toute démarche en justice de ce genre dès qu'elle s'amorce. Ceux qui s'opposent à l'utilisation d'une substance chimique donnée doivent s'adresser aux organismes de réglementation, voire au gouvernement lui-même qui a la charge de vastes domaines de politique générale. Il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires de devenir un organisme de réglementation de ce genre. Ils n'ont ni l'expertise ni le personnel nécessaire pour exercer pareille fonction. Qu'il suffise de dire que la présente décision portera uniquement sur le litige entre les parties en présence.

11 En ce qui concerne la question de la dioxine, il a fait, à la page 348, une observation qui a particulièrement application en l'espèce:

[TRADUCTION] En ce qui concerne les questions plus générales concernant la dioxine, il ne semble guère nécessaire de rappeler qu'un tribunal judiciaire n'est pas le lieu

are for science to determine, as facts, following the traditionally accepted methods of scientific inquiry If science itself is not certain, a court cannot resolve the conflict and make the thing certain.

12 In response to the respondents' jurisdictional argument on justiciability, the applicants argue that the injunction is needed to preserve the resource until the judicial review application can be heard. In this respect, this case was compared to that which existed in *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577 (B.C.C.A.), wherein it was trees not salmon that were threatened. In that case, the Aboriginal people on Meares Island claimed an Aboriginal right and applied for an interlocutory injunction to halt logging.

13 The British Columbia Court of Appeal asked whether "the property should be preserved in its present actual condition until the question can be disposed of" and decided that it should because "[i]f logging proceeds and it turns out that the Indians have the right to the area with the trees standing, it will no longer be possible to give them that right." (At pages 591-592.)

14 The applicants cite *MacMillan Bloedel* as a case which found irreparable harm. They similarly argue that if an injunction is not granted to allow sufficient sockeye salmon to reach the spawning grounds this year, that they will no longer have the right to harvest the offspring of those fish in the next cycle year, thus constituting irreparable harm in that the property that they wish to harvest will not exist. Accordingly, it was argued that the fishery should be preserved in its present state just as the Court of Appeal decided in the *MacMillan Bloedel* case to preserve the forest.

15 I agree with the respondents' argument on the preliminary objection. In my opinion, what the applicants want to do is have this Court act as a regulatory authority exercising power paramount to that of the Minister.

pour résoudre les questions scientifiques. C'est à la science qu'il appartient d'y répondre conformément aux méthodes traditionnellement reconnues de recherche scientifique . . . si la science elle-même est incertaine, un tribunal judiciaire ne peut pas résoudre le conflit et rendre la chose certaine.

12 En réponse au déclinatoire de compétence des intimés, les requérants soutiennent qu'une injonction s'impose pour protéger la ressource en attendant l'audition du recours en contrôle judiciaire. À cet égard, ils font le parallèle entre l'affaire en instance et la cause *MacMillan Bloedel Ltd. v. Mullin; Martin v. R. in Right of B.C.*, [1985] 3 W.W.R. 577 (C.A.C.-B.), où il était question de risque pour des arbres, non pas des saumons. Dans cette affaire, les autochtones de l'île Meares, se réclamant d'un droit ancestral, agissaient en injonction interlocutoire pour arrêter l'abattage des arbres.

13 La Cour d'appel de la Colombie-Britannique, se posant la question de savoir [TRADUCTION] «s'il faut préserver le fonds dans son état actuel en attendant la résolution du problème», y a répondu par l'affirmative par ce motif que [TRADUCTION] «si la coupe se poursuit et qu'il soit jugé par la suite que les Indiens ont droit à la préservation des arbres dans cette région, il ne sera plus possible de leur donner ce droit». (Aux pages 591 et 592.)

14 Selon les requérants, la cause *MacMillan Bloedel* illustre les cas où la juridiction saisie conclut au risque de préjudice irréparable. En l'espèce, disent-ils, faute d'injonction pour permettre à un nombre suffisant de saumons rouges d'atteindre les frayères, eux-mêmes n'auront plus le droit de récolter la progéniture de ces poissons lors de la saison prochaine, ce qui constitue un préjudice irréparable puisque le bien qu'ils entendent récolter n'existera plus. En conséquence, il faut préserver cette pêcherie dans son état actuel, tout comme la Cour d'appel a décidé, dans l'affaire *MacMillan Bloedel*, de préserver la forêt.

15 Je fais droit au moyen d'irrecevabilité pris par les intimés. Ce que veulent les requérants, c'est que la Cour fasse fonction d'organisme de réglementation exerçant un pouvoir primant celui du ministre.

- 16 The relief requested on the notice of motion is wrapped up in the essential question of the number of fish which should reach the spawning ground this year. In my opinion, this question is not suitable for judicial solution. I agree with the respondents' argument that to attempt a decision of this sort is simply a "second guess" of the decisions that the Minister has already made on expert advice. I adopt the reasoning that Mr. Justice Nunn used in *Palmer et al. v. Nova Scotia Forest Industries* that objections of this sort should be raised directly with the decision maker who, unlike the Court, functions in both the realms of science, politics, and social policy.
- 16 La mesure de réparation visée par l'avis de requête s'identifie avec la question essentielle du nombre de poissons qui doivent atteindre les frayères cette année. À mon avis, cette question ne se prête pas à une solution judiciaire. Je conviens avec les intimés que d'essayer de rendre une décision de ce genre reviendrait à «reprendre» les décisions que le ministre a déjà prises sur les conseils d'experts. Je partage le raisonnement tenu par le juge Nunn dans *Palmer et al v. Nova Scotia Forest Industries*, savoir que les objections de ce genre doivent être adressées directement à l'autorité administrative responsable qui, à l'opposé de la Cour, fonctionne dans les domaines scientifique, politique et social tout à la fois.
- 17 The conclusive reply to the applicants' preservation of the resource argument came from Ms. Gaertner who acts on behalf of the intervenor Sto'lo Nation. In her submission she emphasized the critical fact that the applicants do not have a constitutional Aboriginal right to maintain whereas in *MacMillan Bloedel* the applicants did.
- 17 La réponse concluante à l'argument des requérants sur la préservation des ressources est donnée par M^{me} Gaertner, qui représente la nation Sto'lo, une intervenante en l'espèce. Dans ses conclusions, elle souligne le fait primordial que les requérants n'ont pas un droit ancestral, garanti par la Constitution, à faire valoir, au contraire des requérants dans l'affaire *MacMillan Bloedel*.
- 18 Accordingly, I find that I do not have jurisdiction to grant the relief requested on the notice of motion filed.
- 18 Par ces motifs, je conclus que je n'ai pas compétence pour accorder la réparation visée par l'avis de requête.