

Brendon Fitzpatrick *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario and the Attorney General of Quebec *Intervenors*

INDEXED AS: R. v. FITZPATRICK

File No.: 24254.

1995: March 22; 1995: November 16.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE BRITISH COLUMBIA COURT OF APPEAL

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Self-incrimination — Fishermen required by statute to provide haul reports and fishing logs indicating estimated poundage of catch by species and date, time and location of catch — Fisherman charged with overfishing — Whether admission in evidence of haul report and fishing logs infringes fisherman's right against self-incrimination under s. 7 of Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The appellant was the captain of a vessel engaged in a licensed and regulated commercial groundfish fishery in British Columbia. He was charged under the *Fisheries Act* with three counts of catching and retaining fish in excess of the fixed quota, contrary to s. 10(1) of the *British Columbia Fishery (General) Regulations*. At trial, the Crown sought to admit into evidence the fishing logs and haul report made by the appellant, which indicate the estimated poundage of the catch by species, and the date, time and location of catch during each trip. All fishermen are required under s. 61 of the *Fisheries Act* to provide these documents and failure to do so constitutes an offence under the Act. The trial judge excluded the haul report and fishing logs on the grounds that they were self-incriminatory and that their admission would violate the appellant's rights under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Crown called no further evidence and an acquittal was

Brendon Fitzpatrick *Appelant*

c.

Sa Majesté la Reine *Intimée*

et

Le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Québec *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. c. FITZPATRICK

N° du greffe: 24254.

1995: 22 mars; 1995: 16 novembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Auto-incrimination — Pêcheurs légalement tenus de fournir des rapports radio et des journaux de bord indiquant le poids estimatif des prises de chaque espèce de poisson, ainsi que la date, l'heure et l'emplacement des prises — Pêcheur accusé de surpêche — L'utilisation en preuve du rapport radio et des journaux de bord viole-t-elle le droit du pêcheur à la protection contre l'auto-incrimination garanti par l'art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés?

L'appelant était le capitaine d'un navire utilisé pour la pêche commerciale du poisson de fond en Colombie-Britannique, une activité réglementée et assujettie à l'obtention d'un permis. Trois chefs d'accusation ont été portés contre lui en vertu de la *Loi sur les pêches* pour avoir pris et gardé du poisson en une quantité supérieure aux contingents fixés, contrairement au par. 10(1) du *Règlement de pêche général de la Colombie-Britannique*. Au procès, le ministère public a cherché à utiliser en preuve les journaux de bord et le rapport radio de l'appelant, qui indiquent le poids estimatif des prises de chaque espèce de poisson, ainsi que la date, l'heure et l'emplacement des prises durant chaque voyage. Tous les pêcheurs sont tenus, en vertu de l'art. 61 de la *Loi sur les pêches*, de fournir ces documents, et l'omission de le faire constitue une infraction à la Loi. Le juge de première instance a exclu le rapport radio et les journaux de bord pour le motif qu'ils étaient auto-incriminatoires.

entered. A majority of the Court of Appeal allowed the Crown's appeal, set aside the acquittal, and ordered a new trial.

Held: The appeal should be dismissed.

The protection against self-incrimination afforded by s. 7 of the *Charter* is not absolute. In determining the ambit of this protection, it is important in a particular case to consider the context in which the claim for its application arises. In the present regulatory context, the principle against self-incrimination does not prevent the Crown from relying on fishing logs and a haul report at the appellant's trial for overfishing simply because these documents are statutorily required. It is not contrary to fundamental justice for an individual to be convicted of a regulatory offence on the basis of a record or return that he is required to submit as one of the terms and conditions of his participation in the regulatory sphere.

Individuals like the appellant who are compelled to furnish haul reports and fishing logs are not in an adversarial or even inquisitorial relationship with the state at the time they provide the information. The essential purpose of the self-reporting obligation under s. 61 of the Act is to provide fisheries officials with up-to-date information necessary for the effective regulation of the fishery. The information is compiled quite apart from any investigation into wrongdoing. More importantly, the "coercion" exercised by the state here is muted, for it arose only after the appellant had made a conscious choice to participate in a regulated area, with its attendant obligations. No one is compelled to participate in the groundfish fishery. In accepting his licence, the appellant is presumed to know, and to have accepted, the terms and conditions associated with it, which include the completion of haul reports and fishing logs, and the prosecution of those who overfish. Just because the information in the returns may later be used in an adversarial proceeding, when the state seeks to enforce the restrictions necessary to accomplish its regulatory objec-

nants et que leur utilisation violerait les droits garantis à l'appelant par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le ministère public n'a produit aucun autre élément de preuve et un acquittement a été inscrit. La Cour d'appel, à la majorité, a accueilli l'appel du ministère public, annulé l'acquittement et ordonné un nouveau procès.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

La protection contre l'auto-incrimination, accordée par l'art. 7 de la *Charte*, n'est pas absolue. Pour déterminer l'étendue de cette protection dans un cas particulier, il importe de prendre en considération le contexte dans lequel elle est invoquée. Dans le contexte de réglementation dont il est question en l'espèce, le principe interdisant l'auto-incrimination n'empêche pas le ministère public d'utiliser un rapport radio et des journaux de bord au procès pour surpêche qui a été intenté contre l'appelant, simplement parce que ces documents sont requis par la loi. Il n'est pas contraire à la justice fondamentale de déclarer une personne coupable d'une infraction à la réglementation sur le fondement d'un dossier ou d'une déclaration qu'elle a dû soumettre aux termes des modalités de sa participation au domaine d'activité réglementé.

Les personnes comme l'appelant qui sont obligées de fournir des rapports radio et des journaux de bord n'ont pas avec l'État une relation de nature contradictoire ni même de nature inquisitoriale, au moment où elles fournissent ces renseignements. L'obligation qui, en vertu de l'art. 61 de la Loi, incombe aux pêcheurs de soumettre des rapports a essentiellement pour but de fournir aux fonctionnaires des pêches les renseignements à jour nécessaires à la réglementation efficace de la pêche. Les renseignements sont compilés indépendamment de toute enquête sur des actes fautifs. Qui plus est, la «contrainte» exercée par l'État en l'espèce est atténuée, puisqu'elle n'est survenue qu'après que l'appelant eut choisi délibérément de participer à un domaine d'activité réglementé et d'assumer les obligations qui s'y rattachent. Personne n'est obligé de pratiquer la pêche du poisson de fond. En acceptant son permis, l'appelant est censé connaître et avoir accepté les modalités qui s'y rattachent, ce qui inclut la préparation de rapports radio et la tenue de journaux de bord, et l'engagement de poursuites contre ceux qui pratiquent la surpêche. Le simple fait que les renseignements figurant dans les déclarations puissent par la suite être utilisés dans des procédures contradictoires, où l'État cherche à faire respecter les restrictions nécessaires à la réalisation des objectifs de sa réglementation, ne signifie pas que l'État

tives, does not mean that the state is guilty of coercing the individual to incriminate himself.

Further, neither of the two rationales behind the principle against self-incrimination — to protect against unreliable confessions and to protect against the abuse of power by the state — is threatened by allowing the Crown to use haul reports and fishing logs in the prosecution of those who overfish. Even assuming that a true return under s. 61 of the Act can be equated to a confession, allowing the use of these returns at trial would not increase the likelihood of their being falsified. As well, there is little danger of abusive state conduct in this instance.

Hail reports and fishing logs are required from all commercial fishers and assist in the routine administration of the *Fisheries Act* and should be seen to constitute the "ordinary" records of those licensed to participate in the groundfish fishery. The fact that these records are statutorily required, and would not exist but for s. 61 of the Act, does not turn them into compelled testimony of the kind that is taken during an investigation into wrongdoing. The protection against self-incrimination afforded by s. 7 of the *Charter* should not be understood to elevate all records produced under statutory compulsion to the status of compelled testimony at a criminal or investigative hearing. Little expectation of privacy can attach to the haul reports and fishing logs, which are produced precisely to be read and relied upon by state officials. The use of the information contained in these records is not an affront to individual dignity since they divulge nothing about the personality of the individual who has created them. There is also nothing stressful or invasive about responding to a statutory requirement to make haul reports and fishing logs — a requirement designed to benefit not only those who comply with it, but also society at large.

est coupable de contraindre cette personne à s'incriminer.

De plus, aucun des deux objets qui sous-tendent le principe interdisant l'auto-incrimination — la protection contre les confessions indignes de foi et la protection contre les abus de pouvoir de l'État — n'est compromis si on autorise le ministère public à utiliser des rapports radio et des journaux de bord dans les poursuites contre ceux qui pratiquent la surpêche. Même en supposant qu'une déclaration véridique au sens de l'art. 61 puisse être assimilée à une confession, permettre l'utilisation de ces déclarations au procès n'augmenterait pas la probabilité qu'elles soient falsifiées. Aussi, il y a peu de risques de conduite abusive de la part de l'État en l'espèce.

Les rapports radio et les journaux de bord qui doivent être soumis par tous les pêcheurs commerciaux, et qui sont utilisés pour l'application courante de la *Loi sur les pêches*, devraient être considérés comme étant les dossiers «ordinaires» des personnes autorisées à pêcher le poisson de fond. Le fait que ces dossiers soient exigés par la loi, et qu'ils n'existeraient pas si ce n'était l'art. 61 de la Loi, ne les transforme pas en un témoignage forcé du genre de celui qui a lieu dans une enquête sur des actes fautifs. La protection contre l'auto-incrimination, accordée par l'art. 7 de la *Charte*, ne devrait pas être interprétée comme conférant à tous les dossiers préparés sous contrainte légale le statut de témoignage forcé lors d'une audience tenue en matière criminelle ou aux fins d'une enquête. Une faible attente en matière de vie privée peut se rattacher aux rapports radio et aux journaux de bord qui sont préparés précisément pour être lus et utilisés par les fonctionnaires de l'État. L'utilisation des renseignements contenus dans ces dossiers n'est pas un affront à la dignité de la personne, car ils ne divulguent rien au sujet de la personnalité de l'individu qui les a créés. Il n'y a rien non plus de stressant ou d'envaillissant dans le fait de se conformer à une exigence légale de soumettre des rapports radio et de tenir des journaux de bord — une exigence conçue au profit non seulement de ceux qui s'y conforment, mais aussi de toute la société.

Cases Cited

Referred to: *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2

486; *R. v. Vaillancourt*, [1987] 2 S.C.R. 636; *R. v. P. (M.B.)*, [1994] 1 S.C.R. 555; *R. v. Jones*, [1994] 2 S.C.R. 229; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Walker v. The King*, [1939] S.C.R. 214; *Marshall v. The Queen*, [1961] S.C.R. 123; *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash*, [1994] 2 S.C.R. 406; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281; *Shapiro v. United States*, 335 U.S. 1 (1948); *California v. Byers*, 402 U.S. 424 (1971); *R. v. Spyker* (1990), 63 C.C.C. (3d) 125.

Statutes and Regulations Cited

British Columbia Fishery (General) Regulations, SOR/84-248, s. 10(1) [rep. & sub. SOR/91-77].
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 11(c), (d), 13, 24(1).
Constitution of the United States, Fifth Amendment.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14 [am. 1991, c. 1], ss. 61, 63, 78(b).

R.C.S. 486; *R. c. Vaillancourt*, [1987] 2 R.C.S. 636; *R. c. P. (M.B.)*, [1994] 1 R.C.S. 555; *R. c. Jones*, [1994] 2 R.C.S. 229; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Walker c. The King*, [1939] R.C.S. 214; *Marshall c. The Queen*, [1961] R.C.S. 123; *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash*, [1994] 2 R.C.S. 406; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281; *Shapiro c. United States*, 335 U.S. 1 (1948); *California c. Byers*, 402 U.S. 424 (1971); *R. c. Spyker* (1990), 63 C.C.C. (3d) 125.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 11c), d), 13, 24(1).
Constitution des États-Unis, Cinquième amendement.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14 [mod. 1991, ch. 1], art. 61, 63, 78b).
Règlement de pêche général de la Colombie-Britannique, DORS/84-248, art. 10(1) [abr. & rempl. DORS/91-77].

Doctrine citée

Saltzburg, Stephen A. «The Required Records Doctrine: Its Lessons for the Privilege Against Self-Incrimination» (1986), 53 *U. Chi. L. Rev.* 6.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1994), 90 C.C.C. (3d) 161, 32 C.R. (4th) 343, 22 C.R.R. (2d) 289, 46 B.C.A.C. 81, 75 W.A.C. 81, allowing the Crown's appeal from the accused's acquittal on three counts of catching and retaining fish in excess of quota, and ordering a new trial. Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1994), 90 C.C.C. (3d) 161, 32 C.R. (4th) 343, 22 C.R.R. (2d) 289, 46 B.C.A.C. 81, 75 W.A.C. 81, qui a accueilli l'appel du ministère public contre l'acquittement de l'accusé relativement à trois chefs d'accusation d'avoir pris et gardé du poisson en une quantité supérieure aux contingents fixés, et qui a ordonné la tenue d'un nouveau procès. Pourvoi rejeté.

Murray L. Smith and Arthur M. Grant, for the appellant.

Murray L. Smith et Arthur M. Grant, pour l'appelant.

James D. Bissell, Q.C., and Kenneth J. Yule, for the respondent.

James D. Bissell, c.r., et Kenneth J. Yule, pour l'intimée.

Michel Y. Hélie, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

Michel Y. Hélie, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Monique Rousseau and Gilles Laporte, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

Monique Rousseau et Gilles Laporte, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

1 The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu
par

LA FOREST J. — This case raises the issue of whether statutorily required fishing logs and haul reports, stating the size and location of a catch, may be used as evidence in the regulatory prosecution of fishers for overfishing under the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14. More specifically, does the use of these statutorily compelled documents at trial violate ss. 7, 11(c) and 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as being inconsistent with the principle against self-incrimination? If so, can the use of these documents be justified under s. 1 of the *Charter*?

I. Facts

2 The facts are straightforward. The appellant, Brendon Fitzpatrick, is a commercial fisher who at all relevant times was the captain of a vessel engaged in a licensed and regulated commercial groundfish fishery in British Columbia under the *Fisheries Act*. On November 8, 1991, the appellant was charged with three counts of offences under s. 78(b) of the Act for catching and retaining canary rockfish, silvergrey rockfish and pacific ocean perch in excess of the fixed quota, contrary to s. 10(1) of the *British Columbia Fishery (General) Regulations*, SOR/84-248, as amended by SOR/91-77.

3 At trial, the Crown sought to admit two pieces of evidence relevant to this appeal. The first was a "haul report", required to be called in to Department of Fisheries and Oceans officials shortly before a vessel lands. This oral haul report is then reduced to writing by officials in a "groundfish haul report", which reports the estimated poundage of the catch by species, and the date, time and place of landing. The second piece of evidence sought to be introduced by the Crown was a "daily fishing log", issued by the Department of Fisheries and Oceans, in which the fisher must include information concerning the estimated catch (in

LE JUGE LA FOREST — Il s'agit en l'espèce de savoir si les journaux de bord et les rapports radio requis par la loi, indiquant la quantité et l'emplacement des prises, peuvent être utilisés comme éléments de preuve dans des poursuites pour surpêche intentées contre des pêcheurs en vertu de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14. Plus précisément, l'utilisation au procès de ces documents requis par la loi viole-t-elle l'art. 7 et les al. 11c) et 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, pour cause d'incompatibilité avec le principe interdisant l'auto-incrimination? Dans l'affirmative, l'utilisation de ces documents peut-elle être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*?

I. Les faits

Les faits sont simples. L'appelant, Brendon Fitzpatrick, est un pêcheur commercial qui, pendant toute la période pertinente, était le capitaine d'un navire utilisé pour la pêche commerciale du poisson de fond en Colombie-Britannique, une activité réglementée et assujettie à l'obtention d'un permis en vertu de la *Loi sur les pêches*. Le 8 novembre 1991, trois chefs d'accusation ont été portés contre l'appelant en vertu de l'al. 78b) de la Loi pour avoir pris et gardé du sébaste canari, du sébaste argenté et du sébaste à longue mâchoire en une quantité supérieure aux contingents fixés, contrairement au par. 10(1) du *Règlement de pêche général de la Colombie-Britannique*, DORS/84-248, modifié par DORS/91-77.

Au procès, le ministère public a cherché à utiliser deux éléments de preuve pertinents quant au présent pourvoi. Le premier était un «rapport radio», qui doit être transmis aux fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans peu avant le débarquement du bateau. Ce rapport oral est alors mis par écrit par les fonctionnaires dans un «rapport radio des prises de poisson de fond», qui fait état du poids estimatif des prises de chaque espèce de poisson et qui indique la date, l'heure et le lieu du débarquement. Le second élément de preuve que le ministère public a cherché à utiliser était un «journal de bord quotidien», émanant du ministère des

pounds) of each species of fish and the date, time and location of the haul. After landing, the fisher is required to forward his daily fishing logs to the Department of Fisheries and Oceans.

All fishers are required to provide both a hail report and a daily fishing log by virtue of s. 61 of the *Fisheries Act*. Failure to do so may, by virtue of s. 78 of the *Fisheries Act*, result in a fine or, in the case of a second or subsequent offence, imprisonment, or both. At trial, Mr. Segelken, a fisheries officer employed by the Department of Fisheries and Oceans, testified that the principal purpose of the requirement that fishers make hail reports and fishing logs is to allow the Department to manage the commercial fishery along the west coast of British Columbia efficiently by monitoring exactly where pressure is developing on fish stocks and by instantaneously adjusting the quota.

Mr. Segelken explained how the applicable fishing quotas are detailed annually in a "Pacific Groundfish Trawl Management Plan", which fixes fishing limits for the coming year for each species of groundfish in each fishing area, based on recommendations made by the Pacific Biological Station. The plan is reviewed by a Groundfish Advisory Committee, composed of Fisheries Department officials, fishers, and representatives of the fishing industry. The annual quotas established in the plan are subdivided into quotas for each quarter; they are then varied from time to time over the course of the year as the fishing season progresses. A copy of the Plan itself is sent to all those active in the fishery, and changes to the Plan are advertised by means of Fisheries Public Notices posted in or around the relevant fishing areas. Hail reports and fishing logs prepared by those engaged in the fishery are used routinely by

Pêches et Océans, dans lequel le pêcheur doit consigner des données concernant le poids estimatif des prises de chaque espèce de poisson, ainsi que la date, l'heure et l'emplacement des prises. Après le débarquement, le pêcheur doit faire parvenir ses journaux de bord quotidiens au ministère des Pêches et Océans.

4

Tous les pêcheurs doivent faire un rapport radio et tenir un journal de bord quotidien en vertu de l'art. 61 de la *Loi sur les pêches*. L'omission de le faire peut, en vertu de l'art. 78 de la *Loi sur les pêches*, entraîner une amende ou, dans le cas de récidive, l'emprisonnement, ou les deux à la fois. Au procès, M. Segelken, un agent des pêches du ministère des Pêches et Océans, a témoigné que l'exigence que les pêcheurs fassent des rapports radio et tiennent des journaux de bord vise principalement à permettre au Ministère de gérer efficacement la pêche commerciale côtière de la Colombie-Britannique en décelant précisément les pressions qui s'exercent sur les stocks de poisson et en ajustant instantanément les contingents.

5

Monsieur Segelken a expliqué comment les contingents de pêche applicables sont énumérés annuellement dans le «plan de gestion du chalutage du poisson de fond du Pacifique», qui fixe pour un an des contingents pour chaque espèce de poisson de fond dans chaque zone de pêche, à partir des recommandations faites par la station biologique du Pacifique. Le plan est examiné par le Conseil consultatif du poisson de fond, qui est composé de fonctionnaires du ministère des Pêches et Océans, de pêcheurs et de représentants du secteur de la pêche. Les contingents annuels fixés dans le plan sont subdivisés en contingents trimestriels; ces contingents sont ensuite modifiés à l'occasion pendant l'année, au fur et à mesure que la saison de pêche avance. Toutes les personnes qui pratiquent la pêche reçoivent un exemplaire du plan comme tel, et les modifications qui y sont apportées sont annoncées au moyen d'avis publics du ministère des Pêches et Océans, affichés dans les zones de pêche visées ou près de celles-ci. Les fonctionnaires des pêches utilisent couramment les rapports radio et les journaux de bord des

fisheries officials to assist in the appropriate variation of the quotas set under the Plan.

Counsel for the appellant objected at trial to the admission of the hail report and fishing logs on the ground that they were self-incriminatory and that their admission would infringe the appellant's rights under s. 7 of the *Charter*. The Crown called no further evidence and an acquittal was entered on a motion of no evidence. The Crown appealed to the Court of Appeal. A majority of the Court of Appeal allowed the appeal, set aside the acquittal, and ordered a new trial, *Wood J.A.* dissenting: (1994), 90 C.C.C. (3d) 161, 32 C.R. (4th) 343, 22 C.R.R. (2d) 289, 46 B.C.A.C. 81, 75 W.A.C. 81.

II. Judgments of the Courts Below

Provincial Court

The trial judge, Doherty Prov. Ct. J., excluded the hail report and fishing logs on the grounds that they were self-incriminatory and that their admission would violate the appellant's rights under s. 7 of the *Charter*. He was bound, he stated, by the authority of *R. v. Spyker* (1990), 63 C.C.C. (3d) 125 (B.C.S.C.), where Shaw J. had decided that the Crown at a criminal trial for dangerous driving could not introduce a statutorily compelled statement made by the accused to the Insurance Corporation of B.C. under the *Insurance (Motor Vehicle) Act*.

Court of Appeal (1994), 90 C.C.C. (3d) 161

Taggart J.A. for the Majority

An appeal was launched to the Court of Appeal which allowed the appeal and ordered a new trial, holding that there had been no breach of the appellant's *Charter* rights. Relying upon this Court's decision in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, Taggart J.A., speaking for the majority, concluded that where statements are compelled under a regulatory regime such as the *Fisheries Act*, the Crown bears a "reduced eviden-

pêcheurs pour décider des modifications à apporter aux contingents fixés dans le plan.

Au procès, l'avocat de l'appelant s'est opposé à l'utilisation du rapport radio et des journaux de bord pour le motif qu'ils étaient auto-incriminants et que leur utilisation violerait les droits garantis à l'appelant par l'art. 7 de la *Charte*. Le ministère public n'a produit aucun autre élément de preuve et un acquittement a été inscrit à la suite d'une requête fondée sur l'absence de preuve. Le ministère public a interjeté appel devant la Cour d'appel qui, à la majorité, a accueilli l'appel, annulé l'acquittement et ordonné un nouveau procès, le juge Wood étant dissident: (1994), 90 C.C.C. (3d) 161, 32 C.R. (4th) 343, 22 C.R.R. (2d) 289, 46 B.C.A.C. 81, 75 W.A.C. 81.

II. Les juridictions inférieures

La Cour provinciale

En première instance, le juge Doherty a exclu le rapport radio et les journaux de bord pour le motif qu'ils étaient auto-incriminants et que leur utilisation violerait les droits garantis à l'appelant par l'art. 7 de la *Charte*. Il s'est dit lié par la décision *R. c. Spyker* (1990), 63 C.C.C. (3d) 125 (C.S.C.-B.), dans laquelle le juge Shaw avait statué que le ministère public ne pouvait pas, lors d'un procès criminel pour conduite dangereuse d'un véhicule à moteur, utiliser une déclaration que l'accusé avait été obligé de faire à l'Insurance Corporation of British Columbia en vertu de l'*Insurance (Motor Vehicle) Act*.

La Cour d'appel (1994), 90 C.C.C. (3d) 161

Le juge Taggart, au nom de la majorité

Un appel a été interjeté devant la cour d'appel qui a accueilli l'appel et ordonné un nouveau procès, statuant qu'il n'y avait eu aucune violation des droits garantis à l'appelant par la *Charte*. Se fondant sur l'arrêt de notre Cour *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, le juge Taggart a conclu, au nom de la cour à la majorité, que lorsque des déclarations sont requises en vertu d'un régime de réglementation, comme celui de la

tiary burden" at trial and may adduce statements such as the hail report and fishing logs. He noted that these statements provide some of the "best evidence as to where, when, and what species were caught" (p. 178).

In coming to this conclusion, Taggart J.A. identified the objective behind the *Fisheries Act* and its regulations as being "to protect the public interest by ensuring so far as possible the continued existence of a viable groundfish fishery" (p. 170). He noted that hail reports and daily fishing logs are essential to the regulatory process because they allow the regulators to determine when, where and for how long each individual vessel has fished in each area, give regulators up-to-date information about the state of fish stocks in the fishing areas, and provide a basis for ascertaining whether individual vessels have exceeded the quotas established annually in the B.C. "Pacific Groundfish Trawl Management Plan". Taggart J.A. observed that "it would take a considerable number of fisheries officers and a small armada of fisheries patrol vessels to maintain the kind of surveillance required to ensure fishers stay within the quotas fixed by the Plan" (p. 177).

While holding that the hail reports and fishing logs are statutorily compelled statements, and thus different from the business records made in the ordinary course of business that were seized in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, Taggart J.A. concluded that their admission would not violate s. 7 of the *Charter* because the documents were made as a result of a requirement of the regulatory process. He emphasized that "[t]hose engaged in the fishery know from the moment they enter the industry they will be subject to the obli-

Loi sur les pêches, le ministère public a une [TRADUCTION] «charge de présentation réduite» au procès et peut produire des déclarations comme le rapport radio et les journaux de bord. Il a fait remarquer que ces déclarations fournissent à peu près la [TRADUCTION] «meilleure preuve quant à l'endroit et au moment de la pêche et quant aux espèces pêchées» (p. 178).

Pour arriver à cette conclusion, le juge Taggart a décrit l'objectif qui sous-tend la *Loi sur les pêches* et son règlement d'application comme étant [TRADUCTION] «de protéger l'intérêt public en assurant, dans la mesure du possible, le maintien de l'existence d'une pêche viable du poisson de fond» (p. 170). Il a fait remarquer que les rapports radio et les journaux de bord quotidiens sont essentiels au processus de réglementation parce qu'ils permettent aux organismes de réglementation de déterminer quand, où et pendant combien de temps chaque navire a pêché dans chaque zone, qu'ils leur donnent des renseignements à jour sur l'état des stocks de poisson dans les zones de pêche et qu'ils fournissent les données de base nécessaires pour déterminer si certains navires ont excédé les contingents fixés annuellement pour la Colombie-Britannique dans le «plan de gestion du chalutage du poisson de fond du Pacifique». Le juge Taggart a fait observer qu'[TRADUCTION] «il faudrait un nombre considérable d'agents des pêches et une petite armada de navires patrouilleurs pour maintenir le type de surveillance requis pour garantir le respect, par les pêcheurs, des contingents fixés par le plan» (p. 177).

Bien que le juge Taggart ait considéré que les rapports radio et les journaux de bord sont des déclarations requises par la loi, et qu'ils sont donc différents des dossiers d'entreprise préparés dans le cours normal des affaires, qui ont été saisis dans l'affaire *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, il a conclu que leur utilisation ne violerait pas l'art. 7 de la *Charte* parce que les documents ont été préparés en vertu d'une exigence du processus de réglementation. Il a souligné que [TRADUCTION] «[c]eux qui pratiquent la

gations imposed by the Act and Regulations" (p. 177). They take part with the regulators in the preparation of the annual Pacific Groundfish Trawl Management Plan, and are given notice of any changes in quotas during the fishing season by means of the Fisheries Public Notices.

pêche savent dès qu'ils commencent à travailler dans ce domaine qu'ils seront assujettis à des obligations imposées par la Loi et son règlement d'application» (p. 177). Ils prennent part avec les organismes de réglementation à la préparation du plan annuel de gestion du chalutage du poisson de fond du Pacifique et ils sont avertis de toute modification apportée aux contingents au cours de la saison de pêche au moyen des avis publics du ministère des Pêches et Océans.

¹¹ Taggart J.A. therefore concluded that no breach of the appellant's rights would occur by admission of the haul report and fishing logs at trial. In the event that there was a breach, he held that it could be justified under s. 1 of the *Charter*.

Wood J.A. in Dissent

¹² Wood J.A. would have dismissed the appeal on the ground that to conscript an accused against himself, by admitting in evidence "admissions" made by him under compulsion of a regulatory statute, would violate his right to a fair trial under ss. 7 and 11(d) of the *Charter*. He concluded that where the offence alleged carries with it the risk of imprisonment upon conviction, such admissions must be excluded from evidence.

¹³ Wood J.A. first observed that the *Fisheries Act* is silent as to both the purposes for which haul reports and fishing logs are required and the use to which they may subsequently be put. The Act, he noted, does not sanction their use as evidence in a prosecution brought against the appellant for violating any provision of the Act. While conceding that the impugned evidence was relevant, Wood J.A. stated that he also believed it should be excluded because it was self-incriminatory. In contrast to the business records seized in *Thomson Newspapers, supra*, he stated, the admissions contained in the haul report and fishing logs did not exist until the appellant was compelled to disgorge them under s. 61 of the Act. He found that this was a sufficient basis for distinguishing *Thomson Newspapers*, stressing that there is a fundamental distinction between evidence that is brought into existence by conscripting the accused against him-

Le juge Taggart a donc conclu que l'utilisation au procès du rapport radio et des journaux de bord ne violerait pas les droits de l'appelant. Il a aussi conclu que, s'il y avait violation, elle pourrait être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*.

Le juge Wood, dissident

Le juge Wood aurait rejeté l'appel pour le motif que mobiliser un accusé contre lui-même en utilisant en preuve des «aveux» qu'il a été obligé de faire en vertu d'une loi portant réglementation violerait le droit à un procès équitable que lui garantissent l'art. 7 et l'al. 11d) de la *Charte*. Il a conclu que, lorsque l'infraction reprochée comporte un risque d'emprisonnement en cas de déclaration de culpabilité, de tels aveux doivent être exclus de la preuve.

Le juge Wood a d'abord fait observer que la *Loi sur les pêches* est muette quant aux raisons pour lesquelles les rapports radio et les journaux de bord sont requis et quant à l'utilisation qui peut ultérieurement en être faite. La Loi, a-t-il fait remarquer, ne sanctionne pas leur utilisation comme éléments de preuve dans des poursuites intentées contre l'appelant pour violation de l'une de ses dispositions. Tout en reconnaissant que les éléments de preuve contestés étaient pertinents, le juge Wood a affirmé qu'il croyait aussi qu'ils devraient être exclus parce qu'ils étaient auto-incriminants. Il a dit que, contrairement aux dossiers d'entreprise saisis dans l'affaire *Thomson Newspapers*, précitée, les aveux contenus dans le rapport radio et les journaux de bord n'ont existé qu'à partir du moment où l'appelant a été obligé de les produire en vertu de l'art. 61 de la Loi. Il a conclu que c'était là une raison suffisante pour faire

self and evidence that is already in the possession of the accused and for which the accused acts as a "mere conduit" for delivery, such as business records produced in the ordinary course of business. He noted: "The compulsion which is critical to the legal analysis in this case is that which leads to the *creation* of the alleged 'records', not that which requires their simultaneous *production* to the Department of Fisheries" (p. 183 (emphasis in original)).

Declarations compelled under the *Fisheries Act* are analogous to the testimony required before the Restrictive Trade Practices Commission as a result of an order made under s. 17 of the *Combines Investigation Act*, Wood J.A. held. Both result in the creation of evidence that would not otherwise have existed and which, if subsequently used in a prosecution against the person so compelled, will result in that person being conscripted against himself. Since a majority of the justices writing in *Thomson Newspapers* held that the residual protection against self-incrimination under s. 7 of the *Charter* extends at least to "use immunity" for pre-trial compelled testimony, the statutory declarations made in the present case had similarly been excluded at trial.

Wood J.A. then decided that there is no difference in principle between the s. 7 protection against self-incrimination accorded in the criminal context and that accorded in the context of regulatory offences carrying the risk of imprisonment upon conviction. Wood J.A. held that the effect of the Crown's interpretation and application of *Wholesale Travel, supra*, was "virtually to suspend application of the principles of fundamental justice in any prosecution of a regulatory offence" (p. 188). According to *Thomson Newspapers*, use immunity was to be provided under s. 7 for com-

une distinction d'avec l'arrêt *Thomson Newspapers*, soulignant qu'il y a une différence fondamentale entre la preuve qui est créée en mobilisant l'accusé contre lui-même, et celle qui est déjà en la possession de l'accusé et pour laquelle il sert «simplement d'intermédiaire» pour la livrer, comme c'est le cas des dossiers d'entreprise préparés dans le cours normal des affaires. Il a fait remarquer que [TRADUCTION] «[I]l a contrainte qui est au centre de l'analyse juridique en l'espèce est celle qui conduit à la *création* des prétendus «dossiers», et non celle qui exige leur *production* simultanée auprès du ministère des Pêches» (p. 183 (en italique dans l'original)).

Le juge Wood a statué que les déclarations requises par la *Loi sur les pêches* sont semblables au témoignage exigé devant la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, à la suite d'une ordonnance fondée sur l'art. 17 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Les deux lois ont pour effet de créer des éléments de preuve qui n'auraient pas existé autrement et qui, s'ils étaient subséquemment utilisés dans des poursuites contre la personne qui a dû les fournir, auraient pour résultat de mobiliser cette personne contre elle-même. Étant donné que la majorité des juges qui ont rédigé des motifs dans l'arrêt *Thomson Newspapers* ont statué que la protection résiduelle contre l'auto-incrimination, qu'offre l'art. 7 de la *Charte*, s'étend au moins à «l'immunité contre l'utilisation de la preuve» dans le cas d'un témoignage exigé avant le procès, les déclarations requises par la loi qui ont été faites en l'espèce ont, de la même façon, été exclues lors du procès.

Le juge Wood a alors décidé qu'il n'y a, en principe, aucune différence entre la protection contre l'auto-incrimination que l'art. 7 accorde dans le contexte du droit criminel, et celle accordée dans le contexte d'infractions à la réglementation, qui comportent un risque d'emprisonnement en cas de déclaration de culpabilité. Il a estimé que l'interprétation du ministère public et son application de l'arrêt *Wholesale Travel*, précité, avaient [TRADUCTION] «presque pour effet de suspendre l'application des principes de justice fondamentale dans toutes les poursuites pour infraction à la réglementation».

16 pelled self-incriminatory statements in both contexts, and *Wholesale Travel* should not be understood to overrule that decision.

The principles of fundamental justice, Wood J.A. stressed, should apply particularly when the regulatory offence in question entails a potential sanction of imprisonment. To deprive a person of his liberty is “[t]he most awesome power the state has over the individual”, he stated, and “[t]he fact that regulation is so all pervasive in modern society, as Cory J. describes at such length in his reasons in *Wholesale Travel*, is the very reason why imprisonment should not be imposed for regulatory offences without full regard for the principles of fundamental justice” (p. 192). These principles required that the impugned evidence not be admitted at trial.

Finally, Wood J.A. was of the view that s. 1 of the *Charter* could not be employed to allow for the admission of the hail report and fishing logs since that evidence was introduced solely through the exercise of Crown discretion, and there was therefore not a “limit prescribed by law” that could be said to infringe a constitutional right in this case. Consequently, he held that the trial judge was correct in excluding the disputed evidence under s. 24(1) of the *Charter*.

III. Analysis

18 The appellant’s principal argument before us was that the trial judge properly excluded the hail report and daily fishing logs as evidence at trial, on the ground that this information was self-incriminatory. Under s. 61 of the *Fisheries Act*, and the related regulations, every fisher is required to submit hail reports and fishing logs to the Department of Fisheries and Oceans. A fisher who fails to do

tation» (p. 188). Selon l’arrêt *Thomson Newspapers*, l’immunité contre l’utilisation de la preuve devait, en vertu de l’art. 7, être accordée dans les deux contextes à l’égard de déclarations auto-incriminantes faites sous l’effet de la contrainte, et l’arrêt *Wholesale Travel* ne devrait pas être interprété comme renversant l’arrêt *Thomson Newspapers*.

Le juge Wood a souligné que les principes de justice fondamentale devraient s’appliquer particulièrement lorsque l’auteur de l’infraction à la réglementation en question est passible d’emprisonnement. La privation de liberté est [TRADUCTION] «[I]l a le pouvoir le plus terrifiant que l’État a sur les particuliers», a-t-il affirmé, et [TRADUCTION] «[I]l fait que la réglementation soit si envahissante dans la société moderne, comme le juge Cory le fait longuement remarquer dans ses motifs de l’arrêt *Wholesale Travel*, est la raison même pour laquelle l’emprisonnement ne devrait pas être imposé pour une infraction à la réglementation sans tenir compte pleinement des principes de justice fondamentale» (p. 192). Ces principes interdisaient d’utiliser au procès les éléments de preuve contestés.

Finalement, le juge Wood était d’avis que l’article premier de la *Charte* ne pouvait pas servir à permettre l’utilisation du rapport radio et des journaux de bord, du fait que le dépôt de ces éléments de preuve résultait du seul exercice du pouvoir discrétionnaire du ministère public et qu’on ne pouvait donc pas dire qu’il existait en l’espèce une limite prescrite par une règle de droit qui portait atteinte à un droit constitutionnel. Par conséquent, il a conclu que le juge de première instance avait eu raison d’exclure les éléments de preuve contestés, en application du par. 24(1) de la *Charte*.

III. Analyse

L’appelant nous a fait valoir principalement que le juge de première instance avait eu raison d’exclure le rapport radio et les journaux de bord quotidiens comme éléments de preuve au procès, pour le motif qu’ils étaient auto-incriminants. En vertu de l’art. 61 de la *Loi sur les pêches*, et de son règlement d’application, tout pêcheur est tenu de soumettre des rapports radio et des journaux de

so may be charged with an indictable offence and may thereby be liable, under s. 78(b) of the Act, to a fine for a first offence, and a fine or a maximum term of two years imprisonment for any subsequent offence. On this basis, the appellant argued that the hail report and fishing logs were not voluntary statements and that, if the Crown were permitted to use them in evidence against him, he would be conscripted by the state to furnish evidence against himself in a criminal trial. This, he claimed, would constitute a violation of his *Charter* rights.

The appellant relied on ss. 7, 11(c), 11(d) of the *Charter*. In what follows, I shall consider the matter only under s. 7. I do not believe that s. 11(c) is raised on the facts, since the appellant has not been "compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence" as that section requires. As for s. 11(d), which protects the presumption of innocence and the right to a fair trial, it has elsewhere been held that in a context like the present this section provides effectively the same protection as s. 7; see my comments in *Thomson Newspapers, supra*, at p. 546, endorsed by Iacobucci J. in *R. v. S. (R.J.)*, [1995] 1 S.C.R. 451, at pp. 561-62. Under these circumstances, I shall pursue the analysis of the principle against self-incrimination under s. 7 of the *Charter*, upon which the appellant, in any event, principally relied.

The appellant does not challenge the compulsion of information under s. 61 of the *Fisheries Act*. He has not attacked the constitutionality of this provision. Instead, he challenges the use sought to be made at trial of the compelled information legitimately acquired under s. 61. In this way, his challenge is to the procedure adopted by the state under the *Fisheries Act*, rather than to the substantive content, or objectives, of the legislation. There can be no doubt that the appellant's liberty interest

bord au ministère des Pêches et Océans. Le pêcheur qui omet de le faire peut être accusé d'un acte criminel et être ainsi passible, en vertu de l'al. 78b) de la Loi, d'une amende dans le cas d'une première infraction, et, en cas de récidive, d'une amende ou d'un emprisonnement maximal de deux ans. L'appelant s'est fondé sur cela pour prétendre que le rapport radio et les journaux de bord n'étaient pas des déclarations volontaires et que, s'il était permis au ministère public de les utiliser en preuve contre lui, il serait mobilisé par l'État pour fournir des éléments de preuve contre lui-même dans un procès criminel. Cela constituerait, a-t-il allégué, une violation des droits que lui garantit la *Charte*.

L'appelant invoque l'art. 7 et les al. 11c) et 11d) de la *Charte*. Je vais me contenter ci-après d'examiner l'affaire sous l'angle de l'art. 7. Je ne crois pas que l'al. 11c) soit en cause d'après les faits, étant donné que l'appelant n'a pas été «contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche», comme l'exige cet alinéa. Quant à l'al. 11d) qui garantit la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable, il a déjà été statué ailleurs que, dans un contexte comme celui qui nous occupe, cet alinéa accorde effectivement la même protection que l'art. 7; voir mes commentaires dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, à la p. 546, que le juge Iacobucci a approuvés dans l'arrêt *R. c. S. (R.J.)*, [1995] 1 R.C.S. 451, aux pp. 561 et 562. Dans ces circonstances, je vais donc procéder à l'analyse du principe interdisant l'auto-incrimination, visé à l'art. 7 de la *Charte*, sur lequel l'appelant s'est, de toute façon, principalement appuyé.

L'appelant ne conteste pas la contrainte à fournir des renseignements en vertu de l'art. 61 de la *Loi sur les pêches*. Il n'a pas attaqué la constitutionnalité de cette disposition. Au lieu de cela, il conteste l'utilisation que l'on veut faire au procès de renseignements légitimement obtenus en vertu de l'art. 61. Ainsi, il conteste la procédure adoptée par l'État en vertu de la *Loi sur les pêches*, plutôt que le contenu ou les objectifs de la Loi. Il n'y a aucun doute que le droit à la liberté que l'art. 7 de

under s. 7 of the *Charter* is engaged by the Crown's use of the statutorily compelled information, for, as this is his second overfishing offence, he faces the potential of imprisonment under s. 78 if he is convicted, and this Court has repeatedly stated that the threat of imprisonment engages s. 7 of the *Charter*; see *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, and *R. v. Vaillancourt*, [1987] 2 S.C.R. 636. The question therefore becomes whether this effect on the appellant's liberty interest is consistent with the principles of fundamental justice.

A. The Appropriate Analytic Approach

The appellant effectively asks this Court to endorse a broad, abstract principle against self-incrimination as a principle of fundamental justice under s. 7, which would prevent the use of information in all contexts in which it is statutorily compelled. He suggests that this principle is supported by this Court's decisions in both *Thomson Newspapers*, *supra*, and *S. (R.J.)*, *supra*. Nowhere in the case law, however, is there support for such a broad, abstract approach to the issue of self-incrimination. It is true that in *Thomson Newspapers*, *supra*, several of the judges accepted that there is some protection against self-incrimination under s. 7 for those compelled to testify at a regulatory investigation. But it must be stressed that the protection there accorded under s. 7 was viewed as residual, designed to provide certain additional safeguards against self-incrimination beyond those accorded by ss. 11(c) and 13 of the *Charter*. *Thomson Newspapers* should certainly not be understood to stand for the proposition that s. 7 is violated every time the state seeks to rely on compelled information. Indeed in that case, at p. 538, I specifically stated that

one should not automatically accept that s. 7 comprises a broad right against self-incrimination on an abstract level or, for that matter, on the American model, complete with all its residual doctrines. If that had been

la *Charte* garantit à l'appelant est compromis par l'utilisation que le ministère public veut faire des renseignements requis par la loi, puisque, comme il s'agit de sa deuxième infraction de surpêche, celui-ci risque l'emprisonnement en vertu de l'art. 78 s'il est reconnu coupable, et notre Cour a affirmé à de nombreuses reprises que la menace d'emprisonnement déclenche l'application de l'art. 7 de la *Charte*; voir *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, et *R. c. Vaillancourt*, [1987] 2 R.C.S. 636. Il s'agit donc maintenant de savoir si cet effet sur la liberté de l'appelant est compatible avec les principes de justice fondamentale.

A. L'approche analytique adéquate

L'appelant demande, en fait, à notre Cour de sanctionner un principe général et abstrait interdisant l'auto-incrimination comme étant un principe de justice fondamentale au sens de l'art. 7, qui empêcherait l'utilisation de renseignements dans tous les contextes où ils sont requis par la loi. Il affirme que ce principe est appuyé par les arrêts de notre Cour *Thomson Newspapers* et *S. (R.J.)*, précités. Toutefois, rien dans la jurisprudence ne justifie d'adopter une telle façon générale et abstraite d'aborder la question de l'auto-incrimination. Il est vrai que dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, plusieurs juges ont reconnu que l'art. 7 accorde une certaine protection contre l'auto-incrimination aux personnes obligées de témoigner lors d'une enquête menée à des fins de réglementation. Il faut cependant souligner que la protection ainsi accordée par l'art. 7 était considérée comme résiduelle et conçue pour accorder certaines garanties supplémentaires contre l'auto-incrimination, outre celles accordées par l'al. 11c) et l'art. 13 de la *Charte*. Il ne faut certainement pas considérer que l'arrêt *Thomson Newspapers* signifie que l'art. 7 est violé chaque fois que l'État cherche à se fonder sur des renseignements obtenus sous l'effet de la contrainte. En fait, j'affirme précisément, à la p. 538 de cet arrêt:

... il ne faut cependant pas accepter automatiquement que l'art. 7 comprend abstrairement ou, à cet égard, selon le modèle américain, un droit général de ne pas s'incriminer assorti de toutes ses théories résiduelles. Si

intended, it would have been very easy to say so. That is not what the *Charter* does, and the *Charter* must be read in its own terms. Accordingly, while I am prepared to accept that s. 7 can protect the individual from fundamental unfairness arising out of self-incriminatory statements in circumstances not covered by ss. 11(c) and 13, an assessment of what this means must be made in accordance with the spirit of those provisions.

A similar approach was taken by Iacobucci J. in his reasons for a majority of this Court in *S. (R.J.)*, *supra*. In that case, he engaged in a scholarly and detailed review of the history of protections against self-incrimination, both at common law and under the *Charter*, as well as of the policy justification for these protections. In line with the reasons of the Chief Justice in both *R. v. P. (M.B.)*, [1994] 1 S.C.R. 555, and *R. v. Jones*, [1994] 2 S.C.R. 229, Iacobucci J. accepted that there is a “principle against self-incrimination” that exists as a principle of fundamental justice under s. 7 of the *Charter*. Nowhere, however, did he suggest that this principle is absolute. Indeed, he thought it proper to emphasize, at p. 514, “that the framers of the *Charter* did not draft a free-standing right against self-incrimination”. Instead of approaching the case before him in an abstract manner, Iacobucci J. was careful to tailor the application of the principle against self-incrimination to the specific factual circumstances of the case, where an individual sought to be protected against testifying as a witness at the trial of his co-accused. Iacobucci J. concluded that the principle against self-incrimination does not in most instances prevent the statutory compulsion of a witness to testify at the trial of his co-accused, provided that certain immunities are given to the witness respecting the later use of his testimony at his own criminal prosecution.

In *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3, the Court took a similar approach to the issue of self-incrimination. Referring again to the principle against self-incrimination under s. 7, Sopinka and Iacobucci JJ., writing

22

on avait voulu le faire, il aurait été très facile de le dire. Ce n'est pas ce que la *Charte* prévoit et celle-ci doit être interprétée selon ce qu'elle dit. Par conséquent, bien que je sois prêt à accepter que l'art. 7 peut protéger le particulier contre l'injustice fondamentale qui découle de déclarations incriminantes dans des circonstances non visées par l'al. 11c) et l'art. 13, il faut déterminer ce que cela veut dire conformément à l'esprit de ces dispositions.

Le juge Iacobucci a adopté une approche semblable dans les motifs qu'il a rédigés au nom de notre Cour à la majorité dans l'arrêt *S. (R.J.)*, précité. Il y a fait un examen savant et détaillé de l'histoire des protections contre l'auto-incrimination, tant en common law que sous le régime de la *Charte*, ainsi que de la justification de principe de ces protections. Conformément aux motifs exposés par le Juge en chef dans les arrêts *R. c. P. (M.B.)*, [1994] 1 R.C.S. 555, et *R. c. Jones*, [1994] 2 R.C.S. 229, le juge Iacobucci a reconnu qu'il y a un «principe interdisant l'auto-incrimination» qui constitue un principe de justice fondamentale au sens de l'art. 7 de la *Charte*. Nulle part, cependant, n'a-t-il laissé entendre que ce principe est absolu. En fait, il a jugé approprié de souligner, à la p. 514, «que les rédacteurs de la *Charte* n'ont pas formulé un droit distinct de ne pas s'incriminer». Au lieu d'aborder dans l'abstrait l'affaire qui lui était soumise, le juge Iacobucci a pris soin d'adapter l'application du principe interdisant l'auto-incrimination à ses faits particuliers d'après lesquels un particulier demandait à ne pas être contraint de témoigner au procès d'un coaccusé. Le juge Iacobucci a conclu que, dans la plupart des cas, le principe interdisant l'auto-incrimination ne fait pas obstacle à la contrainte légale d'une personne à témoigner au procès de son coaccusé, à la condition que certaines immunités lui soient accordées à l'égard de l'utilisation ultérieure de son témoignage dans les poursuites criminelles dont elle fera elle-même l'objet.

23

Dans l'arrêt *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3, la Cour a abordé de la même façon la question de l'auto-incrimination. Se référant aussi au principe interdisant l'auto-incrimination visé à l'art. 7, les juges

for the majority, were careful to restrict the application of the principle to the specific circumstances of that case. *Branch* raised the question of whether or not testimony could be compelled during the course of a securities investigation. The Court held that in most cases individuals can be compelled to testify at such an investigation, as long as they are provided with immunity at any future criminal prosecution against the use of both their testimony and any evidence that would not have been found "but for" this testimony.

Sopinka et Iacobucci ont pris soin, au nom de la Cour à la majorité, de restreindre l'application du principe aux faits particuliers de l'affaire. L'arrêt *Branch* soulevait la question de savoir si on pouvait contraindre des personnes à témoigner au cours d'une enquête en matière de valeurs mobilières. La Cour a statué que, dans la plupart des cas, des personnes peuvent être contraintes à témoigner à une telle enquête, pourvu qu'elles bénéficient de l'immunité lors de toutes poursuites criminelles ultérieures, quant à l'utilisation tant de leurs témoignages que de tout élément de preuve qui n'aurait pas été obtenu «n'eût été» ce témoignage.

24

Nowhere in either *S. (R.J.)* or *Branch* is it stated that s. 7 of the *Charter* precludes the use of all statutorily compelled information at all times. Nor did either of those cases decide the issue respecting the use of compelled self-reporting documents in a regulatory prosecution that confronts us here. In *Branch*, the question of documentary, as well as testimonial, compellability was raised. All members of the Court concluded that the compelled production of documents during a securities investigation did not violate s. 7, once it was found that the person who had been subpoenaed to produce the documents was already compellable to testify in the investigation. The Court specifically refrained from commenting on the situation raised in the present case. It was noted in *Branch* that the documents compelled were not documents that existed by virtue of a statutory compulsion, but were instead pre-existing documents (of the kind considered by this Court under s. 8 of the *Charter* in *Thomson Newspapers*). It was specifically stated that the degree of s. 7 protection that would extend to documents created as a result of statutory compulsion was a matter to be left to subsequent cases; see the reasons of Sopinka and Iacobucci JJ., at pp. 33-34, and those of L'Heureux-Dubé J., at p. 58.

Nulle part dans l'arrêt *S. (R.J.)* ou dans l'arrêt *Branch* n'affirme-t-on que l'art. 7 de la *Charte* interdit en tout temps l'utilisation de tout renseignement que la loi oblige à donner. Ces arrêts ne tranchent pas non plus la question, dont nous sommes saisis en l'espèce, de l'utilisation, dans des poursuites pour infraction à la réglementation, de rapports contre ceux qui ont été obligés de les produire. Dans l'arrêt *Branch*, la question de la contraignabilité à témoigner et à produire des documents était soulevée. Tous les membres de la Cour ont conclu que la production forcée de documents au cours d'une enquête en matière de valeurs mobilières ne violait pas l'art. 7, du moment qu'il était établi que la personne qui avait été assignée à les produire était déjà contraignable à témoigner à l'enquête. La Cour s'est expressément gardée de commenter la situation qui se présente en l'espèce. On a fait remarquer, dans l'arrêt *Branch*, que les documents dont la production était forcée étaient non pas des documents qui existaient en vertu d'une contrainte légale, mais plutôt des documents préexistants (du genre de ceux visés par l'examen fondé sur l'art. 8 de la *Charte* que notre Cour a fait dans l'arrêt *Thomson Newspapers*). On y a expressément affirmé que le degré de protection assuré par l'art. 7 dans le cas de documents qui doivent leur existence à une contrainte légale était une question qui devrait être tranchée dans le cadre d'autres pourvois; voir les motifs des juges Sopinka et Iacobucci, aux pp. 33 et 34, et ceux du juge L'Heureux-Dubé, à la p. 58.

The issue in this case has, therefore, never been squarely raised before this Court. Our task is to determine what the principles of fundamental justice require in the context of this appeal, which involves a self-reporting requirement in the regulatory sphere. In doing so, I do not find it helpful to start, as it seems to me both the appellant and Wood J.A. did, with a broad and abstract statement about the absolute requirements of the principles of fundamental justice, or in particular of the principle against self-incrimination. As Iacobucci J. stated in *S. (R.J.)*, *supra*, at p. 512, we should not expect that the manifestations of the principle against self-incrimination will have any "pre-defined scope". Instead, we must begin "on the ground", as it were, with a concrete and contextual analysis of the circumstances raised before us, and the ways in which concerns about self-incrimination may or may not be legitimate. In this way, we will be able to determine whether or not the principle against self-incrimination is actually engaged in the present case.

In this endeavour, we are guided by the approach to self-incrimination adopted by the Court in *Thomson Newspapers*, *S. (R.J.)* and *Branch*, as well as by the more general, holistic approach to Charter s. 7 interpretation set forth in cases like *Re B.C. Motor Vehicle Act*, *supra*, and *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309. In *Re B.C. Motor Vehicle Act*, at p. 503, Lamer J., as he then was, indicated that the principles of fundamental justice "are to be found in the basic tenets of our legal system". To determine the content of these "basic tenets" in any given circumstance, we must have regard to "the applicable principles and policies that have animated legislative and judicial practice in the field"; see for example my comments in *Thomson Newspapers*, *supra*, at p. 539, as well as

25

La question en l'espèce n'a donc jamais été directement soulevée devant notre Cour. Notre tâche consiste à déterminer ce que les principes de justice fondamentale exigent dans le contexte du présent pourvoi, où il est question d'une exigence que quelqu'un fasse des rapports dans le contexte de l'activité réglementée. Ce faisant, je ne crois pas utile de commencer, comme, me semble-t-il l'ont fait l'appelant et le juge Wood de la Cour d'appel, par un énoncé général et abstrait des exigences absolues des principes de justice fondamentale ou, en particulier, du principe interdisant l'auto-incrimination. Comme le juge Iacobucci l'a affirmé dans l'arrêt *S. (R.J.)*, précité, à la p. 512, nous ne devrions pas nous attendre à ce que les manifestations du principe interdisant l'auto-incrimination aient «une portée prédéterminée». Nous devons plutôt adopter une approche pragmatique en quelque sorte, en commençant par une analyse concrète et contextuelle de la situation qui nous est soumise, et des raisons pour lesquelles les craintes d'auto-incrimination peuvent être ou ne pas être légitimes. De cette façon, nous pourrons déterminer si l'application du principe interdisant l'auto-incrimination est effectivement déclenchée en l'espèce.

26

Dans cette démarche, nous sommes guidés par la façon d'aborder l'auto-incrimination que notre Cour a adoptée dans les arrêts *Thomson Newspapers*, *S. (R.J.)* et *Branch*, de même que par la façon plus globale et générale d'aborder l'interprétation de l'art. 7 de la *Charte*, qui est énoncée dans des arrêts tels que le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, et *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309. Dans le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, précité, à la p. 503, le juge Lamer, maintenant Juge en chef, a indiqué que les principes de justice fondamentale «se trouvent dans les préceptes fondamentaux de notre système juridique». Pour déterminer le contenu de ces «préceptes fondamentaux» dans toute circonstance donnée, nous devons tenir compte «des principes applicables et des politiques qui ont animé la pratique législative et judiciaire dans le domaine»; voir par exemple, mes commentaires dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, à la p. 539, de même que dans l'arrêt *Lyons*, précité,

in *Lyons, supra*, at p. 327, and *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387, at pp. 402-3.

27 It is important to remember that the legislative and judicial "principles and policies" that have so far defined the protections granted against self-incrimination have, as is true in other areas, sought to achieve a contextual balance between the interests of the individual and those of society. In my view, this balancing is crucial in determining whether or not a particular law, or in the present case state action, is inconsistent with the principles of fundamental justice. This is all the more apparent in the instant case, where the appellant challenges a regulatory procedure — the use of hail reports and fishing logs — designed (and employed) in the public interest. In evaluating the constitutionality of this procedure, we must be careful to keep the interests of both the individual and society in mind.

à la p. 327, et dans l'arrêt *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, aux pp. 402 et 403.

Il importe de se rappeler que les «principes» et les «politiques» législatifs et judiciaires qui ont jusqu'à maintenant déterminé les protections accordées contre l'auto-incrimination visaient, comme dans d'autres domaines, à établir un équilibre contextuel entre les intérêts du particulier et ceux de la société. À mon avis, l'établissement de cet équilibre est crucial pour déterminer si une loi particulière ou, comme en l'espèce, l'action de l'État, contrevient aux principes de justice fondamentale. Cela est d'autant plus évident dans la présente affaire, où l'appelant conteste une procédure réglementaire, l'utilisation de rapports radio et de journaux de bord — conçue (et utilisée) dans l'intérêt public. Dans l'évaluation de la constitutionnalité de cette procédure, nous devons prendre soin de garder à l'esprit tant les intérêts du particulier que ceux de la société.

28 The balance thus far achieved is reflected in the common law. Though it is not, of course, determinative of rights guaranteed under s. 7, the common law, as the present Chief Justice has reminded us in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, does give us a valuable indication of what is just and fair in the circumstances. At common law, the information compelled from the appellant in this case would have been admissible; see *Walker v. The King*, [1939] S.C.R. 214, and *Marshall v. The Queen*, [1961] S.C.R. 123. In *Marshall*, at p. 129, Cartwright J. stated that it had long been a settled principle of law that "statements made under compulsion of a statute are not by reason of that fact alone rendered inadmissible in criminal proceedings against the person making them". While this goes some way towards establishing what the principles of fundamental justice require, I think it necessary to enter upon a contextual analysis to determine whether the rule adopted at common law in balancing the relevant policies remains appropriate, and so meets the requirements of the principles of fundamental justice.

L'équilibre atteint jusqu'à maintenant se reflète dans la common law. Bien qu'elle ne soit pas, évidemment, déterminante quant aux droits garantis par l'art. 7, la common law, comme le Juge en chef actuel nous l'a rappelé dans le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, nous donne une indication précieuse de ce qui est juste et équitable dans les circonstances. En common law, les renseignements que l'appelant a été obligé de donner en l'espèce auraient été admissibles; voir *Walker c. The King*, [1939] R.C.S. 214, et *Marshall c. The Queen*, [1961] R.C.S. 123. Dans ce dernier arrêt, à la p. 129, le juge Cartwright a affirmé qu'il était reconnu depuis longtemps en droit que [TRADUCTION] «les déclarations faites sous l'effet d'une contrainte légale ne sont pas, de ce simple fait, inadmissibles dans des procédures criminelles engagées contre la personne qui les a faites». Bien que cela aide, dans une certaine mesure, à établir ce que les principes de justice fondamentale exigent, je crois nécessaire de procéder à une analyse contextuelle en vue de déterminer si la règle adoptée en common law pour soupeser les politiques pertinentes demeure appropriée et satisfait ainsi aux exigences des principes de justice fondamentale.

B. The Context

At issue in this case is the ability of the government to enforce important regulatory objectives relating to the conservation and management of the groundfish fishery. To suggest that s. 7 of the *Charter* protects individuals who voluntary participate in this fishery from being "conscripted" against themselves, by having information used against them that they were knowingly required to provide as a condition of obtaining their fishing licences, would in my view be to overshoot the purposes of the *Charter*. The right against self-incrimination has never yet been extended that far; nor should it be. The *Charter* was not meant to tie the hands of the regulatory state.

In determining the ambit of the principle against self-incrimination in this case, it is important to consider the context in which the appellant's claim arises. This Court has often stated that the context of a *Charter* claim is crucial in determining the extent of the right asserted; see for example my comments in *Lyons, supra*, at p. 361, and in *Thomson Newspapers, supra*, at pp. 505-8 and 516-17. In particular, in *Wholesale Travel, supra*, at p. 226, Cory J. held that "a *Charter* right may have different scope and implications in a regulatory context than in a truly criminal one", and that "constitutional standards developed in the criminal context cannot be applied automatically to regulatory offences". These comments must be borne in mind in approaching the appellant's claims, for it is made in the context of a detailed regulatory regime that governs state conservation and management of the fishery. In this regulatory environment, we must be careful to avoid automatically applying rules that have been developed respecting self-incrimination in the criminal sphere.

The importance of a contextual analysis in considering the principle against self-incrimination

B. Le contexte

Ce qui est en cause en l'espèce, c'est la capacité du gouvernement de faire respecter d'importants objectifs relatifs à la réglementation de la conservation et de la gestion des ressources en poisson de fond. J'estime que ce serait aller au-delà des objectifs de la *Charte* que d'affirmer que l'art. 7 de la *Charte* empêche de «mobiliser» contre eux-mêmes les particuliers qui pratiquent de leur plein gré cette pêche, en utilisant contre eux des renseignements qu'ils étaient sciemment tenus de fournir comme condition d'obtention de leur permis de pêche. Le droit de ne pas s'incriminer n'a encore jamais eu une si grande portée, et il ne devrait pas l'avoir. La *Charte* n'a pas été conçue pour lier les mains de l'État réglementant.

Pour déterminer la portée du principe interdisant l'auto-incrimination en l'espèce, il est important de prendre en considération le contexte dans lequel émane la demande de l'appelant. Notre Cour a souvent affirmé que le contexte d'une demande fondée sur la *Charte* est crucial pour déterminer la portée des droits invoqués; voir, par exemple, mes commentaires dans l'arrêt *Lyons*, précité, à la p. 361, et dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, aux pp. 505 à 508, de même que 516 et 517. Plus particulièrement, dans l'arrêt *Wholesale Travel*, précité, à la p. 226, le juge Cory a statué qu'«un droit garanti par la *Charte* peut avoir dans un cadre réglementaire une portée et une incidence différentes de celles qu'il aurait dans un contexte criminel proprement dit», et que «les normes constitutionnelles élaborées dans le contexte criminel ne peuvent être automatiquement appliquées aux infractions réglementaires». Il faut avoir ces commentaires à l'esprit en abordant la demande de l'appelant, car elle est faite dans le contexte d'un régime détaillé de réglementation qui gouverne la conservation et la gestion des ressources halieutiques par l'État. Compte tenu de ce contexte de réglementation, nous devons prendre garde d'appliquer automatiquement des règles qui ont été conçues relativement à l'auto-incrimination en matière criminelle.

L'importance de l'analyse contextuelle dans l'étude du principe interdisant l'auto-incrimination

has been underlined by the Chief Justice in *Jones, supra*, at p. 249. He there observed that this principle is "a general organizing principle of criminal law from which particular rules can be derived (for example, rules about non-compellability of the accused and admissibility of confessions)". The rules that flow from the application of this "general organizing principle" will vary with the circumstances. It is therefore important to focus on these circumstances each time a new application of the principle against self-incrimination is considered. Iacobucci J., we saw, was mindful of this in *S. (R.J.), supra*. At page 513, he stated:

... I have suggested above that certain specific enumerations of the *Charter* reflect a unifying principle against self-incrimination. It stands only to reason, however, that this principle may demand different things at different times; the parameters of the principle may be found in disparate rights.

In my view, there are several reasons why the general principle against self-incrimination, as applied in the regulatory context of the present case, does not require the appellant to be granted immunity against the use by the Crown of his statutorily compelled haul report and fishing logs. His rights under s. 7 of the *Charter* simply do not extend that far.

C. The Principle Against Self-Incrimination

The parameters of the general principle against self-incrimination were succinctly described by the Chief Justice in *Jones, supra*. Although the Chief Justice was there speaking in dissent, his analysis of the principle against self-incrimination was endorsed by Iacobucci J. for a majority of the Court in *S. (R.J.)*, and must, accordingly, be considered authoritative. In *Jones*, the Chief Justice wrote (at p. 249):

Any state action that coerces an individual to furnish evidence against him- or herself in a proceeding in which the individual and the state are adversaries violates the principle against self-incrimination. Coercion,

a été soulignée par le Juge en chef dans l'arrêt *Jones*, précité, à la p. 249. Il y a fait observer que ce principe est «un principe directeur général de droit criminel, dont il est possible de tirer des règles particulières (par exemple, des règles concernant la non-contraignabilité de l'accusé et l'admissibilité des confessions)». Les règles qui découlent de ce «principe directeur général» varieront selon les circonstances. Il est donc important de mettre l'accent sur ces circonstances chaque fois qu'une nouvelle application du principe interdisant l'auto-incrimination est examinée. Comme nous l'avons vu, le juge Iacobucci était conscient de cela dans l'arrêt *S. (R.J.)*, précité. Voici ce qu'il affirme, à la p. 513:

... j'ai laissé entendre, plus haut, que certaines énumérations précises de la *Charte* traduisent l'existence d'un principe unificateur interdisant l'auto-incrimination. Cependant, il va de soi que les exigences de ce principe peuvent varier selon les époques; les paramètres du principe peuvent se trouver dans des droits disparates.

À mon avis, plusieurs motifs expliquent pourquoi le principe général interdisant l'auto-incrimination, tel qu'appliqué au contexte de réglementation dont il est question en l'espèce n'exige pas d'accorder à l'appelant une immunité contre l'utilisation par le ministère public du rapport radio et des journaux de bord que la Loi l'a obligé à fournir. Les droits garantis à l'appelant par l'art. 7 de la *Charte* n'ont simplement pas cette portée.

C. Le principe interdisant l'auto-incrimination

Les paramètres du principe général interdisant l'auto-incrimination ont été décrits succinctement par le Juge en chef dans l'arrêt *Jones*, précité. Même si le Juge en chef exposait alors des motifs de dissidence, son analyse du principe interdisant l'auto-incrimination a été adoptée par le juge Iacobucci, au nom de la Cour à la majorité, dans l'arrêt *S. (R.J.)*, et elle doit donc être considérée comme faisant autorité. Dans l'arrêt *Jones*, le Juge en chef écrit (à la p. 249):

Toute action de l'État qui contraint une personne à produire une preuve contre elle-même dans des procédures l'opposant à l'État viole le principe interdisant l'auto-incrimination. La contrainte, devrait-on le souli-

it should be noted, means the denial of free and informed consent.

In applying this definition to the present case, two things should be immediately apparent. First, the information provided in this case was not provided "in a proceeding in which the individual and the state are adversaries". Instead, it was provided in response to a reasonable regulatory requirement relating to fishery management. Second, the "coercion" imposed on the appellant is at best indirect, for it arose only after he had made a conscious choice to participate in a regulated area, with its attendant obligations. In what follows, I shall address each of these issues in turn.

(1) Lack of Adversarial Relationship

The requirement under s. 61 of the *Fisheries Act* that fishers complete haul reports and fishing logs (or "true returns") is an important component of the regulatory regime for fisheries management and conservation established under the Act. The essential purpose of this requirement is not to accumulate information that can later be used against the fishers who supply it. It is not compiled during the course of any investigation into wrongdoing. Instead, the purpose of the self-reporting obligation is to provide fisheries officials with up-to-date information necessary for the effective regulation of the fishery. The establishment of quotas depends on accurate information about the size of catches, as well as about their particular location, and the fishers themselves are in the best position to provide this information. Enforcement of the quotas, in turn, is of benefit to commercial fishers as a group, for it ensures the continuing survival of the fishery and the fair distribution of its profits, which provide commercial fishers with their employment and income.

The situation presented here is, therefore, fundamentally different from that considered in *S. (R.J.)*, where a co-accused was compelled to testify at his

34 gner, signifie refuser la possibilité de donner un consentement libre et éclairé.

En appliquant cette définition à la présente affaire, deux choses devraient ressortir immédiatement. Premièrement, les renseignements fournis en l'espèce par l'appelant n'ont pas été fournis dans des «procédures l'opposant à l'État». Ils ont plutôt été fournis conformément à une exigence réglementaire raisonnable se rapportant à la gestion des ressources halieutiques. Deuxièmement, la «contrainte» exercée sur l'appelant est tout au plus indirecte, puisqu'elle n'est survenue qu'après qu'il eut choisi délibérément de participer à un domaine d'activité réglementé et d'assumer les obligations qui s'y rattachent. Je vais examiner ci-après chacune de ces questions à tour de rôle.

(1) L'absence de relation contradictoire

35 L'exigence de l'art. 61 de la *Loi sur les pêches* que les pêcheurs soumettent des rapports radio et des journaux de bord (ou des «déclarations véridiques») est une composante importante du régime de réglementation établi en vertu de la Loi pour la gestion et la conservation des ressources halieutiques. Cette exigence n'a pas essentiellement pour but de recueillir des renseignements qui pourront être utilisés ultérieurement contre les pêcheurs qui les fournissent. Les renseignements ne sont pas compilés au cours d'une enquête portant sur des actes fautifs. L'obligation qui incombe aux pêcheurs de soumettre des rapports a plutôt pour but de fournir aux fonctionnaires des pêches les renseignements à jour nécessaires à la réglementation efficace de la pêche. L'établissement de contingents dépend de renseignements exacts sur la quantité et l'emplacement des prises, et ce sont les pêcheurs eux-mêmes qui sont le mieux en mesure de fournir ces renseignements. Le respect des contingents bénéficie, à son tour, à l'ensemble des pêcheurs commerciaux, parce qu'il permet d'assurer la survie de la pêche et une juste répartition de ses profits, qui garantissent aux pêcheurs commerciaux leurs emplois et leurs revenus.

36 La situation en l'espèce est donc fondamentalement différente de celles examinées dans l'arrêt *S. (R.J.)*, où un accusé était contraint de témoigner au

colleague's criminal trial, and in both *Thomson Newspapers* and *Branch*, where individuals engaging in certain businesses were compelled to testify at an investigation into wrongdoing in their industry. In each of those situations, the individuals being compelled to give information were in an adversarial, or at least an inquisitorial, relationship with the state, and the principle against self-incrimination was engaged as indicated by Lamer C.J. in *Jones*. Certain protections were therefore necessary respecting the use of the compelled information in order to comply with the *Charter*. In the present case, by contrast, individuals like the appellant who are compelled to furnish haul reports and fishing logs are not in an adversarial or even inquisitorial relationship with the state at the time they provide this information. Indeed, far from being "adversaries", the individual and the state are in fact partners, joined together in the need (1) to protect the fishery as a valuable resource through conservation measures, and (2) to fairly allocate the fish that do exist between all those who seek to have access to them. The valuable objectives served by s. 61 of the *Fisheries Act* are of benefit to the very individuals who are bound by the section's requirements. In my view, the lack of adversarial relationship between the individual and the state at the time the haul reports and fishing logs are statutorily compelled is an important basis upon which to conclude that the principle against self-incrimination is not engaged in this case.

(2) Lack of Coercion

Even more important, however, is the fact that the "coercion" exercised by the state here is, to say the least, muted. This is a far cry from the facts in *S. (R.J.)*, *Branch* and *Thomson Newspapers*, where individuals were subpoenaed to testify on pain of contempt, without any choice in the matter. It is true that once an individual decides to participate in the groundfish fishery, and accepts his licence, he is thereafter "compelled" to submit haul reports and fishing logs in accordance with the dictates of s. 61 of the *Fisheries Act*. But this is not

procès criminel de son coaccusé, et dans les arrêts *Thomson Newspapers* et *Branch*, où des personnes qui exerçaient certaines activités étaient contraintes de témoigner à une enquête portant sur des actes fautifs commis dans leur champ d'activité. Dans chacune de ces situations, les personnes contraintes de fournir des renseignements avaient avec l'État une relation de nature contradictoire, ou tout au moins de nature inquisitoriale, et le principe interdisant l'auto-incrimination s'appliquait, comme l'a indiqué le juge en chef Lamer dans l'arrêt *Jones*. Pour que la *Charte* soit respectée, certaines protections étaient donc nécessaires quant à l'utilisation des renseignements donnés sous la contrainte. En l'espèce, par contre, les personnes comme l'appelant qui sont obligées de fournir des rapports radio et des journaux de bord n'ont pas avec l'État une relation de nature contradictoire ni même de nature inquisitoriale, au moment où elles fournissent ces renseignements. En fait, loin d'être des «opposants», ces personnes et l'État sont des partenaires, réunis par la nécessité (1) de protéger les précieuses ressources halieutiques au moyen de mesures de conservation, et (2) de répartir équitablement les ressources existantes entre tous ceux qui veulent y avoir accès. Les objectifs valables de l'art. 61 de la *Loi sur les pêches* profitent aux personnes mêmes qui sont soumises aux exigences de cet article. À mon avis, l'absence de relation contradictoire entre l'individu et l'État au moment où les rapports radio et les journaux de bord sont fournis sous l'effet d'une contrainte légale est une raison importante de conclure que le principe interdisant l'auto-incrimination ne s'applique pas en l'espèce.

(2) L'absence de contrainte

Ce qui est encore plus important, toutefois, c'est que la «contrainte» exercée par l'État en l'espèce est, à tout le moins, atténuée. On est loin des faits des arrêts *S. (R.J.)*, *Branch* et *Thomson Newspapers*, où des personnes étaient assignées à témoigner sous peine d'outrage, sans avoir aucun choix en la matière. Il est vrai que dès qu'une personne décide de pratiquer la pêche du poisson de fond et qu'elle reçoit son permis, elle est du coup «contrainte» de soumettre des rapports radio et des journaux de bord conformément aux dispositions

an obligation imposed upon a fisher through "the denial of free and informed consent", in the terms suggested by the Chief Justice in *Jones, supra*, at p. 249. In fact, free and informed consent is the essence of the relationship between the state and the individual in this context.

No one is compelled to participate in the groundfish fishery; they do so purely as the result of their own free decision. Having decided to participate, they are then informed in great detail about all the obligations that attach to their participation in the industry. They receive a copy of the Pacific Groundfish Trawl Management Plan, which details the quotas established for certain species of fish in designated areas. Some fishers are even involved in the determination of appropriate quotas under the Plan. The Plan includes a warning that the quotas established under it will be subject to variation as the fishing season progresses. It informs fishers that these variations will be publicized by Fisheries Public Notices, telexed Notices to the Industry, or Canadian Coast Guard radio broadcasts. It urges them to contact the Department of Fisheries and Oceans prior to fishing to determine what orders are in effect, and to refer to Fisheries Public Notices posted throughout the region at local fishery offices. As an appendix to the Plan, fishers are provided with a letter detailing the requirement for "true returns" under s. 61 of the *Fisheries Act*, including both haul reports and fishing logs.

The appellant here has not entered the commercial fishery with his eyes closed. He must be presumed to be aware of the terms and conditions of the vessel's fishing licence, which include the submission of haul reports and fishing logs. (As noted by Taggart J.A. in the court below, there is a clause in the standard form commercial fishing licence, above the place for the signature of the vessel owner/operator, that provides that the undersigned

de l'art. 61 de la *Loi sur les pêches*. Mais il ne s'agit pas là d'une obligation qui est imposée au pêcheur en lui «refus[ant] la possibilité de donner un consentement libre et éclairé», pour reprendre les termes utilisés par le Juge en chef dans l'arrêt *Jones*, précité, à la p. 249. En fait, le consentement libre et éclairé est au cœur de la relation entre l'État et l'individu dans le présent contexte.

38

Personne n'est obligé de pratiquer la pêche du poisson de fond; ceux qui la pratiquent le font simplement à la suite d'une décision personnelle prise librement. Une fois cette décision prise, ils sont alors informés en détail de toutes les obligations qui se rattachent à cette activité. Ils reçoivent un exemplaire du plan de gestion du chalutage du poisson de fond du Pacifique, qui énumère les contingents fixés pour certaines espèces de poisson dans des zones désignées. Certains pêcheurs participent même à l'établissement des contingents appropriés dans le plan. Ce plan comporte un avertissement que les contingents du plan pourront varier au fur et à mesure que la saison de pêche avance. Il informe les pêcheurs que ces variations seront annoncées au moyen d'avis publics du ministère des Pêches et Océans, de messages envoyés par télex aux pêcheurs ou de messages radio émis par la Garde côtière canadienne. Le plan les incite à communiquer avec le ministère des Pêches et Océans avant de pêcher pour savoir quelles règles s'appliquent, et à consulter les avis publics du ministère des Pêches et Océans qui sont affichés dans toute la région, dans ses bureaux locaux. En annexe au plan, les pêcheurs reçoivent une lettre qui explique en quoi consistent les «déclarations véridiques» exigées par l'art. 61 de la *Loi sur les pêches*, y compris les rapports radio et les journaux de bord.

39

L'appelant en l'espèce ne s'est pas lancé aveuglément dans la pêche commerciale. Il faut présumer qu'il est au courant des modalités du permis de pêche du navire, dont l'obligation de soumettre des rapports radio et des journaux de bord. (Comme l'a fait remarquer le juge Taggart de la Cour d'appel, il y a, dans la formule type de permis de pêche commerciale, au-dessus de l'espace réservé à la signature du propriétaire ou de l'ex-

understands that he or she is obliged, as a condition of the licence "to furnish accurate catch records in such manner and to such persons as the Fisheries Act and regulations may stipulate", and that otherwise the fishing licence may be cancelled or suspended.) The appellant must be presumed to be aware of the Groundfish Management Plan, which accompanies the fishing licence, and provides that the amount of fish he is allowed to catch is governed by quotas. He knows these quotas are subject to variation, publicized by means of Fisheries Public Notices, and he also knows that he is prohibited from taking more fish than is permitted under the quota. When he does so, can it be said that it will be a matter of surprise to him that the Crown seeks to rely on his own haul report and fishing logs in order to prosecute him? Did he not realize in submitting this report and these logs that this might be one of their uses?

ploitant du navire, une clause qui stipule que le soussigné comprend qu'il est tenu, aux termes de son permis, de [TRADUCTION] «fournir des registres de prises exacts selon la forme et aux personnes que peut prescrire la Loi sur les pêches et son règlement d'application», et que le défaut de le faire peut entraîner l'annulation ou la suspension du permis.) Il faut présumer que l'appelant était au courant du plan de gestion de la pêche au poisson de fond, qui accompagne le permis de pêche et qui explique que la quantité de poisson qu'il est autorisé à pêcher est contingente. L'appelant savait que ces contingents étaient sujets à des variations annoncées au moyen d'avis publics du ministère des Pêches et Océans, et il savait aussi qu'il lui était interdit de prendre plus de poisson que la quantité permise. Peut-on affirmer que, s'il excède la limite permise, il s'étonnera du fait que le ministère public veut pour le poursuivre utiliser le rapport radio et les journaux de bord qu'il a fournis? Ne se rendait-il pas compte en soumettant ce rapport et ces journaux qu'ils pourraient être utilisés à cette fin, notamment?

40 In making this point, I rely on a form of the "licensing argument" discussed by Cory J. in *Wholesale Travel, supra*. There, Cory J. identified this argument as one rationale for subjecting the fault requirement of regulatory offences to a lower standard of *Charter* scrutiny than that of "true crimes". The licensing argument postulates that regulated actors entering a licensed field should be presumed to know of, and to have accepted, the terms and conditions relevant to the regulated area, and should therefore be held liable for breaching these terms and conditions. At page 229 of his judgment in *Wholesale Travel*, Cory J. described the licensing argument as follows:

En faisant cette remarque, je m'appuie sur un argument du genre de celui qui repose sur l'acceptation des conditions, que le juge Cory a analysé dans l'arrêt *Wholesale Travel*, précité. Dans cet arrêt, le juge Cory a conclu que cet argument justifiait d'assujettir l'exigence en matière de faute pour une infraction à la réglementation à une norme d'examen fondé sur la *Charte*, qui soit moins élevée que celle des «crimes proprement dits». L'argument reposant sur l'acceptation des conditions postule qu'il faut présumer que les personnes assujetties à la réglementation, lorsqu'elles se lancent dans un secteur assujetti à l'obtention de permis, connaissent et ont accepté les modalités pertinentes du domaine d'activité réglementé, et qu'elles doivent donc être tenues responsables de toute violation de ces modalités. À la page 229 de ses motifs dans l'arrêt *Wholesale Travel*, le juge Cory décrit ainsi l'argument reposant sur l'acceptation des conditions:

The concept of the acceptance of conditions rests on the theory that those who choose to participate in regulated activities have, in doing so, placed themselves in a responsible relationship to the public generally and must accept the

The licensing concept rests on the view that those who choose to participate in regulated activities have, in doing so, placed themselves in a responsible relationship to the public generally and must accept the

consequences of that responsibility. Therefore, it is said, those who engage in regulated activity should, as part of the burden of responsible conduct attending participation in the regulated field, be deemed to have accepted certain terms and conditions applicable to those who act within the regulated sphere. Foremost among these implied terms is an undertaking that the conduct of the regulated actor will comply with and maintain a certain minimum standard of care.

The licensing justification is based not only on the idea of a conscious choice being made to enter a regulated field but also on the concept of control. The concept is that those persons who enter a regulated field are in the best position to control the harm which may result, and that they should therefore be held responsible for it.

Later, at pp. 239-40, he continued on the same theme:

The regulated actor is allowed to engage in activity which potentially may cause harm to the public. That permission is granted on the understanding that the actor accept, as a condition of entering the regulated field, the responsibility to exercise reasonable care to ensure that the proscribed harm does not come about. As a result of choosing to enter a field of activity known to be regulated, the regulated actor is taken to be aware of and to have accepted the imposition of a certain objective standard of conduct as a pre-condition to being allowed to engage in the regulated activity.

Though the present case does not raise the issue of fault requirements under the *Charter*, Cory J.'s comments respecting the licensing argument in *Wholesale Travel* are, as I see it, equally relevant to the analysis of the principle against self-incrimination in the present case. Indeed this case would seem to present us with a paradigmatic example of a licensing scheme, in that the appellant literally cannot participate in the commercial fishery without a licence. In accepting his licence, he must accept the terms and conditions associated with it, which include the completion of haul reports and fishing logs, and the prosecution of those who overfish. To the extent that the appellant believes himself to be compelled "against his will" to produce haul reports and fishing logs, lest they one

et doivent assumer les conséquences de cette responsabilité. C'est pourquoi on devrait considérer, dit-on, que ceux qui se livrent à une activité réglementée ont accepté, dans le cadre de la conduite responsable qu'ils doivent assumer en raison de leur participation au domaine réglementé, certaines conditions applicables aux personnes qui agissent dans la sphère réglementée. La plus importante de ces conditions est l'engagement de la personne assujettie à la réglementation de faire preuve dans sa conduite d'un minimum de diligence.

La théorie de l'acceptation des conditions repose non seulement sur l'idée que la personne a choisi consciemment d'exercer une activité réglementée, mais aussi sur le concept du contrôle. Selon ce concept, les personnes qui se lancent dans un domaine réglementé sont les mieux placées pour contrôler le préjudice qui peut en découler et elles devraient donc en être tenues responsables.

Puis, aux pp. 239 et 240, il ajoute sur la même question:

La personne assujettie à une réglementation est autorisée à exercer une activité qui peut éventuellement causer un préjudice au public. Cette autorisation lui est accordée à condition qu'elle accepte, pour exercer ses activités dans le domaine réglementé, de faire preuve de diligence raisonnable afin d'éviter que le préjudice proscriit ne se produise. En conséquence de sa décision d'exercer une activité dans un domaine qu'elle sait être réglementé, la personne est censée savoir et avoir accepté que l'une des conditions préalables à l'autorisation d'exercer l'activité réglementée est le respect d'une certaine norme objective de conduite.

Bien que la présente affaire ne soulève pas la question des exigences en matière de faute en vertu de la *Charte*, les commentaires du juge Cory au sujet de l'argument reposant sur l'acceptation des conditions dans l'arrêt *Wholesale Travel* sont, à mon avis, également pertinents quant à l'analyse du principe interdisant l'auto-incrimination en l'espèce. En fait, la présente affaire semblerait se présenter à nous comme un parfait exemple de régime de permis, du fait que l'appelant ne peut pas littéralement pratiquer la pêche commerciale sans permis. En acceptant son permis, il doit souscrire aux modalités qui s'y rattachent, ce qui inclut la préparation de rapports radio et la tenue de journaux de bord, et l'engagement de poursuites contre ceux qui pratiquent la surpêche. Dans la mesure où

day be used against him in a prosecution for overfishing, he is free to resign from the commercial fishery, and thereby to be released from this obligation.

l'appelant s'estime contraint «malgré lui» de soumettre des rapports radio et des journaux de bord et où il craint qu'ils puissent être utilisés, un jour, contre lui dans des poursuites pour surpêche, il est libre de renoncer à la pêche commerciale, et de se libérer ainsi de cette obligation.

⁴² Surely it defies common sense to argue that the state, in seeking to regulate the commercial fishery by attaching certain conditions to a fishing licence, is coercing an individual to furnish information against himself. Quite the opposite in fact is true; the individual is furnishing information that is meant to benefit him or her, through proper and fair distribution of scarce fishing resources. Just because this information may later be used in an adversarial proceeding, when the state seeks to enforce the restrictions necessary to accomplish its regulatory objectives, does not mean that the state is guilty of coercing the individual to incriminate himself. The state required certain information to be provided, and the individual voluntarily assumed the obligation to do so in deciding to become a fisher in the first place. It ill lies in the mouth of someone who knowingly assumes an obligation for a beneficial purpose to argue later that this obligation has the effect of denying him his rights.

Il est sûrement contraire au bon sens d'affirmer que l'État, en recourant à l'assujettissement des permis de pêche à certaines conditions pour réglementer la pêche commerciale, force une personne à fournir des renseignements contre elle-même. C'est plutôt le contraire qui est vrai; la personne fournit des renseignements qui doivent lui profiter grâce à la répartition juste et équitable de ressources halieutiques peu abondantes. Le simple fait que ces renseignements puissent par la suite être utilisés dans des procédures contradictoires, où l'État cherche à faire respecter les restrictions nécessaires à la réalisation des objectifs de sa réglementation, ne signifie pas que l'État est coupable de contraindre cette personne à s'incriminer. L'État exigeait que certains renseignements lui soient fournis, et le particulier a assumé de son plein gré l'obligation de les fournir lorsqu'il a décidé, au départ, de devenir pêcheur. La personne qui assume en toute connaissance de cause une obligation à des fins salutaires serait malvenue de faire valoir par la suite que cette obligation a pour effet de nier ses droits.

D. *Rationale Behind the Principle Against Self-Incrimination*

⁴³ In *Jones, supra*, at p. 250, the Chief Justice identified the two fundamental purposes behind the principle against self-incrimination as being: first, to protect against unreliable confessions, and second, to protect against the abuse of power by the state. He further stated, at p. 257, that in his view any limits on the principle against self-incrimination should be determined by reference to these two underlying rationales. I agree. In my view, neither of these two rationales is threatened by allowing the Crown to use haul reports and fishing logs in the prosecution of those who overfish, and this strengthens my conviction that the principle

D. *La raison d'être du principe interdisant l'auto-incrimination*

Dans l'arrêt *Jones*, précité, à la p. 250, le Juge en chef a énoncé les deux objets fondamentaux du principe interdisant l'auto-incrimination: le premier, la protection contre les confessions indignes de foi, et le deuxième, la protection contre les abus de pouvoir de l'État. Il a aussi affirmé, à la p. 257, qu'à son avis toute restriction apportée au principe interdisant l'auto-incrimination devrait être examinée en fonction de ces deux objets fondamentaux. Je suis d'accord. À mon avis, aucun de ces deux objets n'est compromis si on autorise le ministère public à utiliser des rapports radio et des journaux de bord dans les poursuites contre ceux qui pratiquent la surpêche, et cela renforce ma conviction que le principe interdisant l'auto-incrimination

against self-incrimination should be limited in this area.

I suggest that the first purpose underlying the principle — the need to protect against unreliable confessions — is not here determinative. Primarily this is because I do not believe that there has been any “confession” on the facts of this case at all. On the assumption that a true return under s. 61 can be equated to a confession, however, I still do not believe that allowing the use of these returns at trial increases the likelihood of their being falsified. First of all, I would be surprised if there is not already a certain incentive to falsify returns, given that fishers are aware that they must abide by quotas, and may have a desire to appear to be doing so. This dangerous incentive is already combatted by s. 63 of the Act, however, which makes it an offence to file a false return. It does not require application of the principle against self-incrimination. Moreover, it is unclear to me what is proposed as an alternative, were a concern about unreliable returns warranted. Would the system be better if fishers could (honestly) submit haul reports and fishing logs that indicated they had massively overfished under the Act, secure in the knowledge that these returns could not later be used against them? I am not prepared to accept the fear of an increased incentive to falsify returns as a reasonable basis to conclude that the principle against self-incrimination applies to this case.

This leaves us to consider the second rationale proposed by the Chief Justice in *Jones* as underlying the principle against self-incrimination — the need to guard against the abuse of power by the state. This concern was reflected in Iacobucci J.’s emphasis in *S. (R.J.)*, *supra*, on the “case to meet” idea as the unifying thought behind the principle against self-incrimination. This idea proposes that “individuals should be left alone in the absence of justification, and not conscripted by the state to promote a self-defeating purpose” (p. 504). The

devrait avoir une application limitée dans ce domaine.

44

Selon moi, le premier objet fondamental du principe, soit la protection contre les confessions indignes de foi, n'est pas déterminant en l'espèce, surtout parce que je ne crois pas qu'il y ait eu quelque «confession» que ce soit d'après les faits. Même en supposant qu'une déclaration vérifique au sens de l'art. 61 puisse être assimilée à une confession, je ne crois toujours pas que permettre l'utilisation de ces déclarations au procès augmente la probabilité qu'elles soient falsifiées. D'abord, je serais surpris qu'il n'y ait pas déjà une certaine incitation à falsifier ces déclarations, étant donné que les pêcheurs savent qu'ils doivent respecter les contingents, et qu'ils peuvent vouloir donner l'impression qu'ils le font. Toutefois, cette dangereuse incitation est déjà contrée par l'art. 63 de la Loi, selon lequel commet une infraction la personne qui produit une fausse déclaration. Cela ne nécessite pas l'application du principe interdisant l'auto-incrimination. Par ailleurs, je ne vois pas bien ce qu'on pourrait proposer comme solution de rechange, si la crainte d'obtenir des déclarations indignes de foi était justifiée. Le système serait-il meilleur si les pêcheurs pouvaient (honnêtement) soumettre des rapports radio et des journaux de bord indiquant qu'ils ont massivement enfreint les contingents fixés en vertu de la Loi, en étant assurés que ces déclarations ne pourraient pas être utilisées ultérieurement contre eux? Je ne suis pas prêt à accepter que la crainte d'une incitation accrue à falsifier des déclarations constitue un motif raisonnable de conclure que le principe interdisant l'auto-incrimination s'applique en l'espèce.

45

Cela nous amène à examiner le deuxième objet qui, selon le Juge en chef dans l'arrêt *Jones*, soutient le principe interdisant l'auto-incrimination, la protection contre les abus de pouvoir de l'État. Cette préoccupation est reflétée par le fait que, dans l'arrêt *S. (R.J.)*, précité, le juge Iacobucci insiste pour dire que la «preuve complète» est l'idée unificatrice qui sous-tend le principe interdisant l'auto-incrimination. Suivant cette idée, «un particulier ne doit pas être dérangé sans raison et ne doit pas être obligé par l'État de promouvoir

need to prevent against abusive state conduct is also reflected in the reasons of the Chief Justice, and Sopinka and L'Heureux-Dubé JJ. in *S. (R.J.)*, all of whom sought like Iacobucci J. to define the point at which state conduct in obtaining evidence from an individual becomes offensive under s. 7.

⁴⁶ In my view, there is little danger of abusive state conduct in this instance, so this rationale for the principle against self-incrimination does not therefore require the principle to be applied here. I cannot see how it can be said to be abusive for the state to prosecute overfishing on the basis of the true returns it requires fishers to fill out as a condition of their voluntary participation in the commercial fishery.

⁴⁷ In fact, in my view, the alternatives to the self-reporting scheme would run the risk of being far more "abusive" on the part of the state. If the Crown were prohibited from relying on true returns when prosecuting overfishing, other means would have to be devised to meet the state's important fishery conservation and management objectives. As stated by Taggart J.A. in the court below, "it would take a considerable number of fisheries officers and a small armada of fisheries patrol vessels to maintain the kind of surveillance required to ensure fishers stay within the quotas fixed by the Plan" (p. 177). Since what is particularly important in setting quotas is the precise location of the fishing underway, vessels would have to patrol virtually all relevant fishing areas at all times. They would have to be empowered to board fishing vessels and demand to know the size, type and timing of catch. Not only would this be extremely expensive and complicated to administer, it would also be far more invasive of the commercial industry than the current self-reporting requirement.

une fin susceptible de causer sa propre défaite» (p. 504). Le besoin de protection contre toute conduite abusive de l'État ressort aussi des motifs du Juge en chef et de ceux des juges Sopinka et L'Heureux-Dubé dans *S. (R.J.)*, qui, à l'instar du juge Iacobucci, ont tous cherché à déterminer quand la conduite adoptée par l'État pour obtenir des éléments de preuve d'un particulier contrevient à l'art. 7.

À mon avis, il y a peu de risques de conduite abusive de la part de l'État en l'espèce, de sorte que cet objet du principe interdisant l'auto-incrimination n'exige pas qu'il s'applique en l'espèce. Je ne vois pas comment on peut dire qu'il est abusif de la part de l'État d'engager des poursuites pour surpêche en se fondant sur les déclarations véridiques qu'il demande aux pêcheurs de soumettre comme condition de leur participation volontaire à la pêche commerciale.

En fait, j'estime que les solutions de rechange au régime de rapports que les pêcheurs doivent soumettre risqueraient d'être beaucoup plus «abusives» de la part de l'État. S'il était interdit au ministère public de s'appuyer sur des déclarations véridiques lors de poursuites pour surpêche, il faudrait trouver d'autres moyens de permettre à l'État d'atteindre ses objectifs importants de conservation et de gestion des ressources halieutiques. Comme le juge Taggart l'a dit en cour d'appel, [TRADUCTION] «il faudrait un nombre considérable d'agents des pêches et une petite armada de navires patrouilleurs pour maintenir le type de surveillance requis pour garantir le respect, par les pêcheurs, des contingents fixés par le plan» (p. 177). Étant donné qu'il est particulièrement important, lors de l'établissement des contingents, de savoir précisément où la pêche a lieu, les bateaux devraient patrouiller sans cesse dans presque toutes les zones pertinentes. Les agents des pêches devraient être habilités à monter à bord des bateaux et à exiger qu'on leur divulgue la quantité et les espèces de poissons capturés et le moment où ils l'ont été. Cela serait non seulement extrêmement dispendieux et compliqué, mais encore plus envahissant à l'égard du secteur de la pêche commerciale que l'exigence actuelle des rapports.

The difficulty and expense of this alternative might in fact make it impractical, leaving the state with no feasible means of enforcing specific quotas in certain fishing areas. It is hard to see how this would be a desirable outcome. Surely most people would think it was abusive on the part of fishers if they could file returns blatantly admitting their overfishing, and then escape prosecution because to use these returns would offend against s. 7 of the *Charter*. The principle against self-incrimination was never intended to assist individuals in committing regulatory offences, and should not be extended to protect the appellant from prosecution in the present case.

E. Analogy to Business Records Under Section 8

My conclusion that it is not abusive for the state to prosecute those who overfish, using their own haul reports and fishing logs as evidence of the offence, is strengthened by reference to this Court's jurisprudence on the application of s. 8 of the *Charter* in the regulatory context. In applying a contextual approach under s. 8, this Court has repeatedly emphasized that searches and seizures of documents relating to activity known to be regulated by the state are not subject to the same high standard as searches and seizures in the criminal context. This is because a decreased expectation of privacy exists respecting records that are produced during the ordinary course of business; see in particular my reasons in both *Thomson Newspapers, supra*, at pp. 506-8, and *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash*, [1994] 2 S.C.R. 406, at pp. 420-21 and 424, as well as those of Wilson J. in *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, at pp. 645-47, L'Heureux-Dubé J. in *Comité paritaire*, at pp. 443-44, and Sopinka J. in *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281, at pp. 291-96. In my view a similar standard should be applied to the use in a regulatory prosecution of records that are statutorily compelled as a condition of participation in the regulatory area. Little expectation of privacy can attach to these documents, since they are produced precisely to be read

48

Les difficultés et les dépenses liées à cette solution de rechange pourraient en fait la rendre impossible, laissant l'État sans moyen concret de faire respecter les contingents applicables dans certaines zones de pêche. Il est difficile de voir en quoi cela serait un résultat souhaitable. Il est évident que la plupart des gens considéreraient qu'il serait abusif de la part des pêcheurs que ceux-ci puissent produire des déclarations dans lesquelles ils reconnaîtraient ouvertement avoir pratiqué la surpêche, pour ensuite échapper aux poursuites parce que ces déclarations contreviendraient à l'art. 7 de la *Charte*. Le principe interdisant l'auto-incrimination n'a jamais eu pour but d'aider des particuliers à commettre des infractions à la réglementation, et il ne devrait pas permettre de protéger l'appelant contre les poursuites dont il fait l'objet en l'espèce.

E. Analogie avec les dossiers d'entreprise visés par l'art. 8

49

Ma conclusion qu'il n'est pas abusif de la part de l'État de poursuivre ceux qui pratiquent la surpêche, en utilisant leurs rapports radio et journaux de bord comme preuve de l'infraction qu'ils ont commise, est renforcée par la jurisprudence de notre Cour quant à l'application de l'art. 8 de la *Charte* dans le contexte d'une réglementation. En donnant à l'art. 8 une interprétation fondée sur le contexte, notre Cour a, à maintes reprises, souligné que les fouilles, les perquisitions et les saisies de documents se rapportant à une activité que l'on sait réglementée par l'État ne sont pas assujetties à la norme élevée qui s'applique à celles effectuées dans le contexte criminel. Il en est ainsi parce que l'attente en matière de vie privée est moins grande relativement à des dossiers qui sont préparés dans le cours normal des affaires; voir, en particulier, mes motifs tant dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, aux pp. 506 à 508, que dans l'arrêt *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash*, [1994] 2 R.C.S. 406, aux pp. 420, 421 et 424, de même que les motifs du juge Wilson dans l'arrêt *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, aux pp. 645 à 647, ceux du juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Comité paritaire*, aux pp. 443 et 444, et ceux du juge Sopinka dans l'arrêt *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281, aux pp. 291 à 296. À mon avis, une norme semblable devrait s'appliquer à

and relied upon by state officials. Similarly, I do not believe it is inconsistent with the principles of fundamental justice for the Crown to rely upon these documents in a prosecution for overfishing. The documents should not be equated to involuntary confessions to investigators, reflecting as they do instead the voluntary compliance by commercial fishers with the statutory requirements of the regulated fishing regime. The principle against self-incrimination under s. 7 of the *Charter* should not be understood to elevate all records produced under statutory compulsion to the status of compelled testimony at a criminal or investigative hearing.

l'utilisation, dans des poursuites pour infraction à la réglementation, de dossiers requis par la loi comme condition de participation au domaine d'activité réglementé. Une faible attente en matière de vie privée peut se rattacher à ces documents, étant donné qu'ils sont préparés précisément pour être lus et utilisés par les fonctionnaires de l'État. De même, je ne crois pas qu'il soit incompatible avec les principes de justice fondamentale que le ministère public utilise ces documents dans des poursuites pour surpêche. Ces documents ne devraient pas être assimilés à des confessions involontaires faites à des enquêteurs, car ils reflètent le respect de plein gré, par les pêcheurs commerciaux, des exigences légales du régime de réglementation des pêches. Le principe interdisant l'auto-incrimination, visé à l'art. 7 de la *Charte*, ne devrait pas être interprété comme conférant à tous les dossiers préparés sous contrainte légale le statut de témoignage forcé lors d'une audience tenue en matière criminelle ou aux fins d'une enquête.

Both the appellant and Wood J.A. in the court below argued that hail reports and fishing logs are similar to the compelled testimony considered under s. 7 in *Thomson Newspapers, supra*, because these records are "created" in response to state compulsion, and do not arise from the ordinary (private) course of business, merely to be "located" by the individual. With respect, I do not agree. In my view, hail reports and fishing logs should be seen to constitute the "ordinary" records of those licensed to participate in the groundfish fishery; the fact that these records are statutorily required, and would not exist but for s. 61 of the Act, does not suddenly turn them into compelled testimony of the kind that is taken during an investigation into wrongdoing. Hail reports and fishing logs are required from all commercial fishers and assist in the routine administration of the *Fisheries Act*, quite apart from any investigation into wrongdoing. They are produced by all the participants in the regulatory sphere, not just by one person in response to a criminal investigation; they are there-

L'appelant et le juge Wood de la Cour d'appel ont tous les deux fait valoir que les rapports radio et les journaux de bord sont semblables au témoignage forcé qui fait l'objet d'un examen fondé sur l'art. 7 dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, parce que les dossiers en question sont «créés» sous l'effet d'une contrainte de l'État, et non dans le cours normal (privé) des affaires, puis simplement «situés» par l'individu. En toute déférence, je ne suis pas de cet avis. Selon moi, les rapports radio et les journaux de bord devraient être considérés comme étant les dossiers «ordinaires» des personnes autorisées à pêcher le poisson de fond; le fait que ces dossiers soient exigés par la loi, et qu'ils n'existeraient pas si ce n'était l'art. 61 de la Loi, ne les transforme pas subitement en un témoignage forcé du genre de celui qui a lieu dans une enquête sur des actes fautifs. Tous les pêcheurs commerciaux doivent soumettre les rapports radio et les journaux de bord, qui sont utilisés pour l'application courante de la *Loi sur les pêches*, indépendamment de toute enquête sur des actes fautifs. Ce sont tous les participants au domaine d'activité réglementé qui soumettent ces rapports, et non seulement les personnes qui font l'objet d'une enquête criminelle; ils sont donc semblables aux dossiers

fore similar to the pre-existing business records considered in *Thomson Newspapers*.

My conclusion on this issue is buttressed by the fact that it cannot be said that using the information contained in hail reports and fishing logs is an affront to individual dignity — a fundamental value that underlies so many *Charter* rights. For these records divulge nothing about the personality of the individual who has created them. The information recorded is of a purely objective kind, and its relevance is limited entirely to a matter of importance only to the management and conservation of the fisheries. The information divulges nothing of the state of mind, thoughts, or opinions of the individual who has submitted the records. Their content is in fact even more limited than that of the business records at issue in *Thomson Newspapers*, about which I stated, at pp. 517-18:

These records and documents do not normally contain information about one's lifestyle, intimate relations or political or religious opinions. They do not, in short, deal with those aspects of individual identity which the right of privacy is intended to protect from the overbearing influence of the state.

Moreover, the requirement to keep records under the *Fisheries Act* does not impose any psychological or emotional pressures on the individual, and in this way the state intrusion at issue here contrasts sharply with inquisitorial and police interrogatories and testimonial compulsion. These latter do not arise in the ordinary course of business, usually occur after deliberations of wrongdoing are complete, and place the individual in a heightened state of anxiety since the inquisitorial or investigatory procedures of the state are put into operation. Here, in contrast, there is nothing stressful or invasive about responding to a statutory requirement to make hail reports and fishing logs

d'entreprise préexistants dont il est question dans l'arrêt *Thomson Newspapers*.

Ma conclusion sur la question est renforcée par le fait qu'on ne saurait dire que l'utilisation des renseignements contenus dans les rapports radio et les journaux de bord est un affront à la dignité de la personne — une valeur fondamentale qui sous-tend tant de droits garantis par la *Charte* —, car ces dossiers ne divulguent rien au sujet de la personnalité de l'individu qui les a créés. Les renseignements consignés sont de nature purement objective et leur pertinence est entièrement limitée aux questions qui ne sont importantes que pour la gestion et la conservation des ressources halieutiques. Les renseignements ne divulguent rien de l'état d'esprit, des pensées ou des opinions de la personne qui les a soumis. En fait, leur contenu est encore plus limité que celui des dossiers d'entreprise dont il était question dans l'arrêt *Thomson Newspapers* et au sujet desquels j'ai affirmé, aux pp. 517 et 518:

Ces dossiers et documents ne contiennent habituellement pas de renseignements relatifs au mode de vie d'une personne, à ses relations intimes ou à ses convictions politiques ou religieuses. Bref, ils ne traitent pas de ces aspects de l'identité personnelle que le droit à la vie privée vise à protéger de l'influence envahissante de l'État.

De plus, l'exigence de tenir des dossiers en vertu de la *Loi sur les pêches* n'exerce aucune pression psychologique ou émotionnelle sur la personne, de sorte que l'intrusion de l'État dont il est question en l'espèce contraste violemment avec les interrogatoires menés dans le cadre d'une enquête ou par la police et avec la contrainte à témoigner. Ces derniers surviennent non pas dans le cours normal des affaires, mais plutôt à la suite de délibérations sur des actes fautifs, et ils placent la personne concernée dans un état d'angoisse accru du fait que les procédures d'enquête et d'investigation de l'État sont déclenchées. En l'espèce, par contre, il n'y a rien de stressant ou d'envahissant dans le fait de se conformer à une exigence légale de soumettre des rapports radio et de tenir des journaux de bord — une exigence conçue au profit non seu-

— a requirement designed to benefit not only those who comply with it, but also society at large.

F. American Position

⁵³ Before concluding, I should say that the United States Supreme Court seems to have adopted a similar view respecting the application of the Fifth Amendment to records compelled as part of a regulatory scheme. Despite the breadth of the protection against self-incrimination afforded by the Fifth Amendment, the U.S. Supreme Court has not extended the privilege to include documents, or oral reports, the individual is required to keep or make that are reasonably necessary to the fulfilment of a proper government purpose; see *Shapiro v. United States*, 335 U.S. 1 (1948). This doctrine is known as the “required records” exception to the Fifth Amendment. The U.S. Supreme Court has also thought it proper to emphasize the context in which a self-reporting requirement arises, suggesting that Fifth Amendment protections in the criminal context should not blindly be transported into the regulatory sphere, especially where a self-reporting requirement may be instrumental to the fulfilment of a regulatory purpose; see *California v. Byers*, 402 U.S. 424 (1971). Some of the benefits of the American approach in this area are outlined in an article by S. A. Saltzburg entitled “The Required Records Doctrine: Its Lessons for the Privilege Against Self-Incrimination” (1986), 53 *U. Chi. L. Rev.* 6.

IV. Conclusion

⁵⁴ For all of the above reasons, I conclude that the principles of fundamental justice, and in particular the principle against self-incrimination, do not prevent the Crown from relying on fishing logs and a hail report at the appellant’s trial for overfishing simply because these documents are statutorily required. It is not contrary to fundamental justice for an individual to be convicted of a regulatory offence on the basis of a record or return that he or

lement de ceux qui s’y conforment, mais aussi de toute la société.

F. La position américaine

Avant de conclure, je tiens à préciser que la Cour suprême des États-Unis semble avoir adopté un point de vue similaire quant à l’application du Cinquième amendement aux dossiers requis dans le cadre d’un régime de réglementation. Malgré l’importance de la protection accordée contre l’auto-incrimination par le Cinquième amendement, la Cour suprême des États-Unis n’a pas étendu l’application du privilège de ne pas s’incrimer aux documents ou aux rapports oraux que les personnes sont tenues de préparer ou de soumettre en vue de réaliser un objectif gouvernemental légitime; voir l’arrêt *Shapiro c. United States*, 335 U.S. 1 (1948). Ce principe est connu sous le nom d’exception des [TRADUCTION] «dossiers requis» au Cinquième amendement. La Cour suprême des États-Unis a aussi jugé utile de souligner le contexte dans lequel l’exigence de soumettre des rapports se présente, donnant ainsi à entendre que les protections accordées en matière criminelle par le Cinquième amendement ne devraient pas être aveuglément transposées dans le domaine de la réglementation, particulièrement lorsqu’une exigence de soumettre des rapports peut contribuer à la réalisation d’un objectif en matière de réglementation; voir *California c. Byers*, 402 U.S. 424 (1971). Certains avantages de l’approche américaine dans ce domaine sont soulignés par S. A. Saltzburg, dans un article intitulé «The Required Records Doctrine: Its Lessons for the Privilege Against Self-Incrimination» (1986), 53 *U. Chi. L. Rev.* 6.

IV. Conclusion

Pour tous ces motifs, je conclus que les principes de justice fondamentale, et en particulier le principe interdisant l’auto-incrimination, n’empêchent pas le ministère public d’utiliser un rapport radio et des journaux de bord au procès pour surpêche qui a été intenté contre l’appelant, simplement parce que ces documents sont requis par la loi. Il n’est pas contraire à la justice fondamentale de déclarer une personne coupable d’une infraction

she is required to submit as one of the terms and conditions of his or her participation in the regulatory sphere. In this context, the balance between societal and individual interests under s. 7 of the *Charter* suggests that the principle against self-incrimination should not be applied as rigidly as it might be in the context of a purely criminal offence. Its realization does not require the appellant to be provided with immunity against the use of statutorily compelled information. There is no need, then, to consider the issue of justification under s. 1.

One final matter remains to be dealt with, and that is the rather unusual request by the appellant for one half of his solicitor and client costs. It is sufficient to say that I see no reason to depart from this Court's usual practice in this area, and would make no order as to costs.

V. Disposition

I would dismiss the appeal.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Campney & Murphy, Vancouver.

Solicitor for the respondent: George Thomson, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Department of Justice, Sainte-Foy.

à la réglementation sur le fondement d'un dossier ou d'une déclaration qu'elle a dû soumettre aux termes des modalités de sa participation au domaine d'activité réglementé. Dans ce contexte, compte tenu de l'équilibre à établir, en vertu de l'art. 7 de la *Charte*, entre les intérêts de la société et ceux du particulier, il n'y a pas lieu d'appliquer le principe interdisant l'auto-incrimination d'une façon aussi rigoureuse que ce pourrait être le cas relativement à une infraction purement criminelle. Pour que cet équilibre soit atteint, il n'est pas nécessaire que l'appelant bénéficie d'une immunité contre l'utilisation des renseignements que la loi l'a obligé à soumettre. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la question de la justification au sens de l'article premier.

Il reste à examiner un dernier point et il s'agit de la demande plutôt inhabituelle présentée par l'appelant en vue d'obtenir la moitié de ses dépens sur la base procureur-client. Il suffit de dire que je ne vois aucune raison de déroger à la pratique habituelle de notre Cour en la matière et je suis donc d'avis de ne pas accorder de dépens.

V. Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelant: Campney & Murphy, Vancouver.

Procureur de l'intimée: George Thomson, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le ministère de la Justice, Sainte-Foy.