

T-945-95

T-945-95

Douglas Lloyd Matthews (*Applicant*)**Douglas Lloyd Matthews** (*requérant*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)**Le Procureur général du Canada** (*intimé*)**INDEXED AS: MATTHEWS v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: MATTHEWS c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.)**

Trial Division, MacKay J.—Halifax, April 10; Ottawa, August 13, 1996.

Section de première instance, juge MacKay—Halifax, 10 avril; Ottawa, 13 août 1996.

Fisheries — Judicial review of Minister of Fisheries and Oceans' decision not to issue to applicant snow crab fishing licence for first three weeks of 1995 season and to reduce quota during 1995 season — Fisheries Act, s. 7 giving Minister absolute discretion to issue, authorize issuance of fishing licences — Decision intended to penalize applicant for violations of 1994 licence conditions — Act specifically providing variety of penalties to be imposed by court — Implicit Parliament not intending penal powers to be exercised by Minister — Applicant entitled to procedural safeguards envisioned by penal provisions — Declaration Minister's discretion under s. 7 not including authority to impose licence conditions to penalize for violations of Act, Regulations, licence conditions.

Pêches — Contrôle judiciaire de la décision du ministre des Pêches et des Océans de ne pas délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison de 1995 et de réduire son contingent au cours de la saison en question — L'art. 7 de la Loi sur les pêches confère au ministre le pouvoir discrétionnaire absolu de délivrer et d'autoriser la délivrance de permis de pêche — La décision visait à pénaliser le requérant pour avoir enfreint les conditions de son permis de 1994 — La Loi prévoit expressément une variété de peines devant être imposée par la cour — Il est entendu implicitement que le législateur n'entend pas que le ministre exerce un pouvoir pénal — Le requérant a droit aux garanties procédurales envisagées par les dispositions pénales de la Loi — Jugement déclaratoire portant que le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'art. 7 ne comprend pas l'autorité d'imposer des conditions aux permis à l'égard de violations antérieures de la Loi, de ses Règlements ou des conditions des permis.

This was an application for judicial review of the Minister of Fisheries and Oceans' decision not to issue to the applicant a snow crab fishing licence for the first three weeks of the 1995 season and to reduce his quota by 50% during the 1995 season. In 1994 the applicant violated the conditions of his snow crab fishing licence by not hailing the dockside monitoring program prior to changing designated fishing areas, and by exceeding the total weight allowed on at least three occasions. In January 1995 the P.E.I. area manager of the Department of Fisheries and Oceans requested a decision by the Regional Director-General, on behalf of the Minister, with respect to issuance to the applicant of a restricted licence and a quota reduction for the 1995 season. That request was admittedly made because of the violations of the licence conditions. By letter dated April 12, 1995, which referred to the violations of his 1994 licence, the applicant was advised that his 1995 licence was subject to the above-mentioned sanctions.

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre des Pêches et des Océans de ne pas délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison de 1995 et de réduire son contingent de 50 % au cours de la saison de 1995. En 1994, le requérant a enfreint les conditions de son permis de pêche au crabe des neiges en ne prévenant pas les responsables du programme de vérification à quai avant de changer de zone de pêche et en dépassant, à au moins trois occasions, le poids total des prises qui lui était accordé. En janvier 1995, le gestionnaire du ministère des Pêches et des Océans pour la région de l'Île-du-Prince-Édouard a demandé au directeur général régional de rendre une décision pour le ministre, concernant la délivrance au requérant d'un permis limité et la réduction de son contingent pour la saison de 1995. Cette demande était faite en raison des violations des conditions du permis de pêche. Par lettre en date du 12 avril 1995, qui mentionnait les violations de son permis pour 1994, le requérant était avisé que son permis pour 1995 était assujéti aux sanctions susmentionnées.

Fisheries Act, section 7 gives the Minister absolute discretion to issue or authorize the issuance of fishing licences.

The issue was whether section 7 gave the Minister jurisdiction to impose a penalty for violations of fishing licence conditions.

Held, the application should be allowed.

The purpose of the limitations was clearly to impose a penalty.

Parliament has provided a process for dealing with violations of the Act, the Regulations or licence conditions in *Fisheries Act*, sections 78 to 79.7 and has not authorized the making of regulations that would permit the imposition of penalties by processes other than those set out in the Act. By implication Parliament did not intend that the Minister could exercise penal powers. Those penalties are to be imposed by a court, where procedural safeguards associated with the judicial process are available. The applicant is entitled to the procedural safeguards envisioned by the penal provisions of the Act, if a process of imposing penalties for violations for the Act or Regulations is to be undertaken. The Minister's discretion under section 7 did not include the authority to impose penalties or sanctions for past violations of the Act, Regulations or licence conditions.

The 1995 season having gone by, an order quashing the Minister's decision would provide no effective relief. But since the issue remained a vital one for future seasons, an order should go declaring that the Minister may not impose licence conditions to penalize violations of the Act.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7, 43 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 35, ss. 3, 7; S.C. 1991, c. 1, s. 12), 78 (as am. *idem*, s. 24), 78.1 (as enacted *idem*), 78.2 (as enacted *idem*), 78.3 (as enacted *idem*), 78.4 (as enacted *idem*), 78.5 (as enacted *idem*), 78.6 (as enacted *idem*), 79 (as am. *idem*), 79.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Suppl.), c. 31, s. 97; S.C. 1991, c. 1, s. 24), 79.2 (as enacted *idem*), 79.3 (as enacted *idem*), 79.4 (as enacted *idem*), 79.5 (as enacted *idem*), 79.6 (as enacted *idem*), 79.7 (as enacted *idem*).
Fishery (General) Regulations, SOR/93-53, ss. 22(6),(7).

L'article 7 de la *Loi sur les pêches* confère au ministre le pouvoir discrétionnaire absolu de délivrer ou d'autoriser la délivrance de permis de pêche.

La question litigieuse consistait à savoir si l'article 7 accorde au ministre l'autorité d'imposer une peine pour sanctionner la violation des conditions des permis de pêche.

Jugement: la demande doit être accueillie.

Les restrictions avaient clairement pour objet d'imposer une peine.

Le législateur a prévu un processus applicable à la violation de la Loi, de ses Règlements ou des conditions des permis aux articles 78 à 79.7 de la *Loi sur les pêches*, et il n'a pas donné l'autorité de prendre des règlements qui permettraient d'imposer des peines par des processus autres que ceux qui sont exposés dans la Loi. Il est implicite que le législateur n'avait pas l'intention que le ministre exerce des pouvoirs pénaux, qui appartiennent au tribunal, auprès duquel les garanties procédurales associées au processus judiciaire sont disponibles. Le requérant a droit aux garanties procédurales envisagées par les dispositions pénales de la Loi, s'il doit y avoir recours à un mécanisme d'imposition de peines pour violation de la Loi ou de ses règlements. Le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 7 ne comprend pas l'autorité d'imposer des peines à l'égard de violations antérieures de la Loi, de ses règlements ou des conditions des permis.

La saison de pêche de 1995 étant terminée, une ordonnance annulant la décision du ministre n'offrirait aucune réparation efficace. Mais la question restant d'une importance vitale pour les saisons à venir, une ordonnance devrait être rendue portant que le ministre ne peut pas imposer des conditions aux permis pour sanctionner les infractions à la Loi.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7, 43 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 35, art. 3, 7; L.C. 1991, ch. 1, art. 12), 78 (mod., *idem*, art. 24), 78.1 (édicte, *idem*), 78.2 (édicte, *idem*), 78.3 (édicte, *idem*), 78.4 (édicte, *idem*), 78.5 (édicte, *idem*), 78.6 (édicte, *idem*), 79 (mod., *idem*), 79.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 97; L.C. 1991, ch. 1, art. 24), 79.2 (édicte, *idem*), 79.3 (édicte, *idem*), 79.4 (édicte, *idem*), 79.5 (édicte, *idem*), 79.6 (édicte, *idem*), 79.7 (édicte, *idem*).
Règlement de pêche (dispositions générales), DORS/93-53, art. 22(6),(7).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Everett v. Canada (Minister of Fisheries & Oceans) (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 112; 169 N.R. 100 (F.C.A.); *Everett v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1993), 63 F.T.R. 279 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Canada (Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General), [1994] 2 F.C. 447; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 2; 164 N.R. 361 (C.A.).

APPLICATION for judicial review of the Minister of Fisheries and Oceans' decision not to issue to the applicant a snow crab fishing licence for the first three weeks of the 1995 season and to reduce his quota during that season. Application allowed.

COUNSEL:

J. Allan Shaw for applicant.
Gregory A. MacIntosh for respondent.

SOLICITORS:

J. Allan Shaw, Alberton, Prince Edward Island, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

- 1 MACKAY J.: This is an application for judicial review of a decision of the Minister of Fisheries and Oceans dated April 12, 1995 determining not to issue the applicant a snow crab fishing licence for the first three weeks of the 1995 season and to reduce his quota by 50% during the 1995 season. The applicant seeks a writ of *certiorari* quashing the decision not to issue him a licence for the first three weeks and reducing his quota allocation.

- 2 The applicant is a fisherman from Prince Edward Island. In 1994 he held a snow crab fishing licence

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Everett c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans) (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 112; 169 N.R. 100 (C.A.F.); *Everett c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1993), 63 F.T.R. 279 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général), [1994] 2 C.F. 447; (1994), 17 Admin. L.R. (2d) 2; 164 N.R. 361 (C.A.).

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du ministre des Pêches et des Océans de ne pas délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison de 1995 et de réduire son contingent au cours de cette saison. La demande est accueillie.

AVOCATS:

J. Allan Shaw pour le requérant.
Gregory A. MacIntosh pour l'intimé.

PROCUREURS:

J. Allan Shaw, Alberton (Île-du-Prince-Édouard) pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

- 1 LE JUGE MACKAY: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle, le 12 avril 1995, le ministre des Pêches et des Océans a décidé de ne pas délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison de 1995 et de réduire son contingent de 50 % au cours de la saison 1995. Le requérant cherche à obtenir un bref de *certiorari* annulant la décision de ne pas lui délivrer de permis pour les trois premières semaines et de réduire son contingent.

- 2 Le requérant est un pêcheur de l'Île-du-Prince-Édouard. En 1994, il était titulaire d'un permis de

in connection with his vessel *Desert Storm* permitting him to fish in designated areas 25 and 26 only. On May 8, 1994 the vessel *Desert Storm* was observed, from a fisheries patrol aircraft, about three quarters of a nautical mile into area 12, an area in which the vessel was not permitted. The applicant's vessel was observed a second time, later that same day, some two nautical miles into area 12. At that time, the applicant's licence contained a condition requiring him to hail the dockside monitoring program at least three hours prior to changing areas, but he failed to do so prior to entering area 12 on both occasions that day.

3 On the second occasion fisheries officials on board a patrol vessel began to pursue the *Desert Storm*, which then proceeded back to its permitted areas. The officials eventually boarded the vessel and the applicant was informed that he had been seen within fishing area 12, to which the applicant replied that he must have drifted into the area while eating dinner. A violation report was completed and fisheries officials then proceeded to area 12 where the *Desert Storm* had been observed. There they discovered a number of freshly baited but untagged snow crab traps. These were without identification but were similar, and had marker buoys similar, to those earlier observed on board the *Desert Storm*.

4 Subsequently, on May 11 and 12, 1994 the applicant unloaded his crab catch from a fishing trip. The weight of that catch was 8,710 lbs., bringing his total catch to that date to 44,541 lbs. That total was in excess of his licence conditions which, at that time, permitted him to land only 44,100 lbs. of snow crab. Thus Mr. Matthews was 441 lbs. over his allowable quota. At that time the applicant was read his rights and informed of the violation of his licence conditions.

5 On May 13, 1994 the applicant was issued further licence conditions permitting him to land an addi-

pêche au crabe des neiges délivré relativement à son bateau, le *Desert Storm*, qui lui permettait de pêcher dans les zones désignées 25 et 26 seulement. Le 8 mai 1994, le bateau *Desert Storm* a été observé, à partir d'un avion patrouilleur, environ trois quarts de mille marin dans la zone 12, dont l'accès n'était pas autorisé au navire. Le bateau du requérant a été observé une seconde fois, plus tard le même jour, environ deux milles marins dans la zone 12. À cette époque, le permis du requérant contenait une condition l'obligeant à prévenir par radio les responsables du programme de vérification à quai au moins trois heures avant de changer de zone, ce qu'il n'a pas fait avant de pénétrer deux fois dans la zone 12 ce jour-là.

3 À la seconde occasion, les agents des pêches à bord d'un patrouilleur ont commencé à poursuivre le *Desert Storm*, qui est alors retourné dans ses zones permises. Les agents sont montés à bord du bateau et ils ont prévenu le requérant qu'on l'avait vu pêcher dans la zone de pêche 12, ce à quoi il a rétorqué qu'il avait dû dériver dans cette zone lorsqu'il prenait son repas. Un rapport d'infraction a été rédigé et les agents des pêches se sont dirigés vers la zone 12, où avait été observé le *Desert Storm*. Ils y ont alors découvert un certain nombre de pièges à crabes des neiges fraîchement appâtés mais non étiquetés. Ils n'affichaient aucune identification, mais les pièges et les bouées repères qu'ils portaient étaient semblables à ceux observés plus tôt à bord du *Desert Storm*.

4 Subséquemment, les 11 et 12 mai 1994, le requérant a déchargé sa prise de crabes provenant d'un voyage de pêche. Cette prise pesait 8 710 livres, portant sa prise totale jusqu'alors à 44 541 livres. Ce total dépassait les conditions de son permis qui, à l'époque, lui donnait le droit de prendre 44 100 livres de crabes des neiges. M. Matthews dépassait donc de 441 livres son contingent admissible. À ce moment, on a lu ses droits au requérant et on l'a avisé qu'il avait enfreint les conditions de son permis.

5 Le 13 mai 1994, on a donné au requérant d'autres conditions applicables à son permis, lui permettant

tional 5,000 lbs. of snow crab. The following day, May 14, 1994, he landed 5,229 lbs. of snow crab, exceeding his additional quota by 229 lbs. A violation report on this incident was completed by fisheries officials.

6 Thereafter, on May 19, 1994 further licence conditions were issued to the applicant permitting him to land a maximum of 73,490 lbs. of snow crab for the year. On June 1, 1994 he landed 1,232 lbs. of crab, bringing his total catch for the year to 73,728 lbs., 238 lbs. in excess of his allowable quota for the year. Once again a violation report was issued in connection with this infringement.

7 At some time thereafter a prosecution was initiated against the applicant, but those proceedings, apparently in relation to alleged fishing with untagged traps, were not completed before this matter was heard.

8 By letter dated January 9, 1995 the applicant was advised by the Prince Edward Island area manager of the Department of Fisheries and Oceans (DFO) that a request for a decision with respect to issuance of his licence and reduction of the applicant's quota for his 1995 snow crab licence was being forwarded to Mr. Cormier, Regional Director-General, DFO, because of the four violations committed the previous season by the applicant. The letter provided that the applicant might make written representations on the matter to Mr. Cormier.

9 The letter to the applicant included a copy of a memorandum, also dated January 9, 1995, from the area manager requesting a decision by the Regional Director-General, for the Minister, regarding a quota reduction and a restricted licence to be issued for the 1995 snow crab season for the applicant, pursuant to section 7 of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14 as amended (the Act). In that memorandum the area manager noted that the applicant had violated conditions of his 1994 licence on four occasions, including his failure to hail on moving to area

de pêcher 5 000 livres supplémentaires de crabe des neiges. Le jour suivant, soit le 14 mai 1994, il a pris 5 229 livres de crabe des neiges, dépassant son contingent supplémentaire de 229 livres. Les agents des pêches ont alors rédigé un rapport de violation à cet égard.

6 Par la suite, le 19 mai 1994, d'autres conditions de permis ont été données au requérant, lui permettant de prendre au maximum 73 490 livres de crabe des neiges cette année-là. Le premier juin 1994, il a pris 1 232 livres de crabe, portant ainsi sa prise totale pour l'année à 73 728 livres, soit 238 livres de plus que son contingent admissible pour l'année. De nouveau, cette infraction a donné lieu à un rapport de violation.

7 Par la suite, une poursuite a été engagée contre le requérant, mais cette procédure, apparemment reliée à la pêche avec des pièges non étiquetés, n'a pas été complétée avant l'audition de cette affaire.

8 Par lettre datée le 9 janvier 1995, le requérant a été avisé par le gestionnaire de la région de l'Île-du-Prince-Édouard du ministère des Pêches et des Océans (MPO) qu'une demande de décision relative à la délivrance de son permis et à la réduction de son contingent à l'égard de son permis de pêche au crabe des neiges en 1995 était adressée à Cormier, directeur général régional, MPO, en raison des quatre violations que le requérant avait commises au cours de la saison précédente. La lettre prévoyait que le requérant pouvait adresser à Cormier des observations écrites sur la question.

9 La lettre envoyée au requérant comprenait une copie d'une note de service, aussi datée le 9 janvier 1995, dans laquelle le gestionnaire régional demandait au directeur général régional de rendre une décision pour le ministre, concernant la réduction du contingent du requérant et la délivrance à ce dernier d'un permis limité de pêche au crabe des neiges pour la saison de pêche 1995, conformément à l'article 7 de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14 et ses modifications (la Loi). Dans cette note de service, le gestionnaire régional signalait que le

12 on May 8, 1994, and the three violations of his quota allocations on May 12 and 14, and on June 1, 1994. On behalf of the Department it was stated that there had been serious enforcement concerns in the snow crab fishery based in Prince Edward Island in the past, and "strict controls with licence conditions . . . are there to assist in conservation and protection and ensure an orderly harvest in this valuable fishery".

- 10 The area manager, for the Department, requested that the applicant not be issued a snow crab licence for the first three weeks of the 1995 season and that his allowable quota be reduced by one-half, pursuant to section 7 of the Act. The request was said to be made as a result of the conditions of the applicant's licence being violated on four occasions in 1994, contrary to subsection 22(7) of the *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53, (the Regulations). Included with the area manager's memorandum were reports of the applicant's violations reported in 1994. There were also two other undated statements signed by the fisheries officer who had boarded the *Desert Storm* at sea on May 8, 1994 and who reported on the applicant's failure to hail on moving from one area to another that day. The first, a statement headed "Conservation Impact" discusses the purposes and importance of the requirement to hail as a control measure. The second, headed "Due Diligence Defence", makes no reference to any discussions with Mr. Matthews, but negates any claim the applicant might advance about care taken to remain within his permitted fishing areas or to hail if he moved from one area to another. In essence the officer concluded there could be no due diligence defence for being in area 12 without having hailed because the applicant had technical equipment on board, including a cellular telephone and a VHS marine radio, which would permit him to hail the dockside monitoring program, and the reception from such devices was good on that day.

requérant avait violé à quatre reprises les conditions de son permis pour 1994, notamment en ne prévenant pas par radio lorsqu'il s'est rendu dans la zone 12 le 8 mai 1994, et en dépassant à trois reprises son contingent les 12 et 14 mai et le premier juin 1994. On a déclaré au nom du Ministère que les pêcheries de crabe des neiges à l'Île-du-Prince-Édouard avaient déjà, dans le passé, donné lieu à de graves soucis en ce qui concerne l'application de la législation, et [TRADUCTION] «de stricts contrôles des conditions des permis . . . existent pour promouvoir la conservation et la protection et assurer une récolte régulière dans cette pêcherie de grande valeur».

- 10 Le gestionnaire régional a demandé, pour le Ministère, que le requérant n'obtienne pas de permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison de 1995 et que son contingent admissible soit réduit de moitié, conformément à l'article 7 de la Loi. Le gestionnaire a ajouté que la demande résultait de la violation, à quatre reprises en 1994, des conditions du permis du requérant, contrairement au paragraphe 22(7) du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53, (le Règlement). Inclus dans la note de service du gestionnaire régional se trouvaient des rapports des violations du requérant rapportées en 1994. On y trouvait aussi deux autres déclarations non datées signées par l'agent des pêches qui était monté à bord du *Desert Storm* en mer le 8 mai 1994 et qui avait signalé l'omission du requérant de faire un rapport-radio lorsqu'il s'est déplacé d'une zone à une autre ce jour-là. La première déclaration, intitulée [TRADUCTION] «Impact sur la conservation» discute de l'objet et de l'importance de l'obligation de prévenir par radio comme mesure de contrôle. La seconde déclaration, intitulée [TRADUCTION] «Défense de la diligence requise», ne fait aucune mention de discussions avec Matthews, mais repousse toute prétention que pourrait avancer le requérant d'avoir pris soin de rester dans ses zones de pêche permises ou d'avoir prévenu par radio lorsqu'il se déplaçait d'une zone à une autre. Essentiellement, l'agent a conclu que le requérant ne pouvait faire valoir la défense de la diligence requise pour s'être trouvé dans la zone 12 sans avoir prévenu par radio parce qu'il avait à bord un équipement technique, dont un téléphone cellu-

laire et un téléphone maritime VHS, qui lui auraient permis de prévenir les responsables du programme de vérification à quai, et la réception des appareils de ce genre était bonne ce jour-là.

11 The final page of submissions by DFO to the Regional Director-General is entitled "Sanction Recommendation". This refers to the recommendation not to issue the applicant a snow crab licence for the first three weeks of the 1995 season and to reduce his allowable quota by half. It specifies the reasons for the recommendation, that is, four separate violations in 1994, including three quota overruns, showing continual disregard for DFO's harvest levels without evidence of an attempt to correct the situation, and the violation for not hailing which was considered a serious offence. The sanction recommendations were estimated by DFO officers to result in a monetary loss to the applicant in an amount in excess of \$82,600, which is recommended as appropriate on the facts of the case. The applicant estimates the monetary loss as much larger than that sum estimated by the Department.

11 La dernière page des observations du MPO au directeur général régional est intitulée [TRADUCTION] «Recommandation de sanctions». Ce titre vise la recommandation de ne pas délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison 1995 et de réduire de moitié son contingent admissible. Cette page précise les motifs des recommandations, soit quatre violations distinctes en 1994, dont trois dépassements du contingent admissible, un mépris continuuel à l'égard des niveaux de récolte du MPO sans preuve d'aucun effort pour corriger la situation, et le défaut d'avoir adressé des rapports-radio, violation considérée comme une grave infraction. Les agents du MPO ont estimé que les recommandations de sanctions occasionneraient au requérant une perte financière s'élevant à plus de 82 600 \$, ce qui est recommandé comme étant approprié selon les faits en cause. Le requérant estime que la perte financière subie est bien supérieure à la somme évaluée par le Ministère.

12 It appears from the record that by letter of March 22, 1995, DFO confirmed to counsel for the applicant that an alleged violation for fishing untagged traps was the subject of a prosecution before the courts but that was adjourned at that time, while the sanction request, for four violations of 1994 licence conditions, was being processed "as a straight administrative sanction pursuant to the National Licence Sanction Policy and Procedures". I note the record contains no further reference to or detail about this "national" policy and procedures, though it does contain a one page table of sanction guidelines for the Gulf Region for snow crab and rock crab.

12 Il semble d'après le dossier que le MPO a confirmé, par lettre en date du 22 mars 1995 adressé à l'avocat du requérant, que la violation alléguée pour avoir pêché avec des pièges non étiquetés faisait l'objet d'une poursuite devant les tribunaux mais qu'elle était ajournée à ce moment, tandis que la demande de sanctions à l'égard de quatre violations des conditions du permis de 1994, était traitée [TRADUCTION] «comme une simple sanction administrative conformément à la [TRADUCTION] Politique nationale sur l'application de sanctions sur les permis». Je note que le dossier ne contient aucune autre mention ni détails de cette politique «nationale», bien qu'il contienne un tableau d'une page de lignes directrices applicables aux sanctions pour la région du golfe pour le crabe des neiges et le crabe commun.

13 By letter dated April 12, 1995 the applicant was advised that his 1995 snow crab fishing licence,

13 Par lettre en date du 12 avril 1995, le requérant a été avisé que son permis de pêche au crabe des

issued pursuant to section 7 of the Act, was subject to sanctions. That letter provided, in part, as follows:

SUBJECT: DECISION CONCERNING OFFENCE

This is in reference to the violation on four (4) different occasions of the conditions of your 1994 Snow Crab Licence. These violations occurred between May 8 and June 1, 1994, near North Lake, P.E.I.

In making my decision, I have considered the facts and information in all the documents submitted to me on March 28, 1995, particularly the facts reported by Fishery Officers . . . and the representation made by J. Allan Shaw on your behalf. . .

According to the evidence I received, you were in violation of Subsection 22.(7) of the Fishery (General) Regulations, made pursuant to the Fisheries Act, on four (4) different occasions by contravening the conditions of your Snow Crab Licence, issued for Areas 25 and 26. . . .

In accordance with the powers conferred on me by Section 7 of the Fisheries Act, I order that the following penalty be applied to your Snow Crab fishing licence for Areas 25 and 26:

Your Snow Crab fishing licence will not be issued for the first three weeks of the 1995 fishing season in Areas 25 and 26, and your 1995 Snow Crab quota be reduced by 50%. [Bold face type in original.]

This decision will be implemented by the Department of Fisheries and Oceans for the 1995 Snow Crab season.

This decision is final and cannot be appealed to the Federal Department of Fisheries and Oceans. However, you do have the right to appeal this decision to the Federal Court of Canada.

14 Section 7 of the Act provides as follows:

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

(2) Except as otherwise provided in this Act, leases or licences for any term exceeding nine years shall be issued only under the authority of the Governor in Council.

neiges pour 1995, délivré conformément à l'article 7 de la Loi, était sujet à sanctions. La lettre prévoyait en partie ce qui suit:

[TRADUCTION]

OBJET: DÉCISION RELATIVE À L'INFRACTION

Ceci concerne la violation, à quatre (4) occasions distinctes, des conditions de votre permis de pêche au crabe des neiges pour 1994. Ces violations se sont produites entre le 8 mai et le premier juin 1994, près de North Lake (Î.-P.-É.).

En rendant ma décision, j'ai examiné les faits et les renseignements contenus dans tous les documents qui m'ont été soumis le 28 mars 1995, particulièrement les faits rapportés par les agents des pêches . . . et les observations faites par J. Allan Shaw pour votre compte . . .

Selon la preuve dont je suis saisi, vous avez violé le paragraphe 22(7) du Règlement de pêche (dispositions générales), pris conformément à la Loi sur les Pêches, à quatre (4) occasions distinctes en contrevenant aux conditions de votre permis de pêche au crabe des neiges, délivré pour les zones 25 et 26 . . .

Conformément aux pouvoirs qui me sont conférés par l'article 7 de la Loi sur les pêches, j'ordonne que la sanction suivante soit imposée à votre permis de pêche au crabe des neiges dans les zones 25 et 26:

Votre permis de pêche au crabe des neiges ne sera pas délivré pour les trois premières semaines de la saison de pêche 1995 dans les zones 25 et 26, et votre contingent de crabe des neiges pour 1995 sera réduit de 50 %. [En caractère gras dans l'original.]

Le ministère des Pêches et des Océans appliquera cette décision à l'égard de la saison 1995 de pêche au crabe des neiges.

Cette décision est finale et il ne peut en être interjeté appel auprès du ministère fédéral des Pêches et des Océans. Cependant, vous pouvez en appeler de cette décision auprès de la Cour fédérale du Canada.

L'article 7 de la Loi prévoit ce qui suit:

14

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

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, l'octroi de baux, permis et licences pour un terme supérieur à neuf ans est subordonné à l'autorisation du gouverneur général en conseil.

I note that no question arises in this case about the exercise of authority under section 7 of the Act by the Regional Director-General on behalf of the Minister, that is, no question arises about the delegation of the Minister's authority under the Act.

Je souligne qu'en l'espèce, aucune question ne se pose quant à l'exercice de l'autorité exercée par le directeur général régional pour le compte du ministre en vertu de l'article 7 de la Loi, c'est-à-dire, aucune question ne se soulève quant à la délégation des pouvoirs conférés au ministre par la Loi.

15 On behalf of the applicant it is submitted that section 7 of the Act does not give the Minister the jurisdiction to impose a penalty for violations of fishing licence conditions. The applicant submits that the Act contains penal sections under which he could have been charged, and indeed certain charges were apparently laid. In the applicant's view, there is no authority for the Minister to utilize section 7 as a mechanism to impose a penalty and that, by doing so, the Minister was attempting to thwart the court processes designed to provide procedural safeguards for a person charged under penalty provisions of the Act. Counsel urges that the administrative process here utilized permits fisheries officers to be investigators, prosecutors and judges in imposing penalties without the traditional safeguards ordinarily available under a judicial process, which Parliament specifically provided under sections 78 to 79.7 of the Act [ss. 78 (as am. by S.C. 1991, c. 1, s. 24), 78.1 to 78.6 (as enacted *idem*), 79 (as am. *idem*), 79.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 97; S.C. 1991, c. 1, s. 24), 79.2 to 79.7 (as enacted *idem*)], for those accused of violations to be dealt with by prosecutions. The applicant submits the discretion granted by section 7 is either to issue or authorize the issuance of a licence, or not to do so. In the applicant's view, penal provisions of the Act are to be construed in favour of the individual so that regular procedural protections, available in judicial proceedings for the individual, are preserved.

15 On fait valoir au nom du requérant que l'article 7 de la Loi n'autorise pas le ministre à imposer une peine pour la violation des conditions des permis de pêche. Le requérant soutient que la Loi contient des dispositions pénales en application desquelles il aurait pu être accusé, et de fait il semble que certaines accusations aient été portées. Le requérant estime que le ministre n'a pas la compétence nécessaire pour recourir à l'article 7 pour lui imposer une peine et qu'en le faisant, il tentait de faire échec au processus judiciaire conçu pour fournir des garanties procédurales à quiconque est accusé en vertu des dispositions pénales de la Loi. L'avocat du requérant affirme que le processus administratif utilisé ici permet aux agents des pêches de tenir le rôle d'enquêteurs, de procureurs de la poursuite et de juges en imposant des peines sans les garanties traditionnelles ordinairement disponibles en vertu du processus judiciaire, que le législateur a expressément accordées en vertu des articles 78 à 79.7 de la Loi [art. 78 (mod. par L.C. 1991, ch. 1, art. 24), 78.1 à 78.6 (édictés, *idem*), 79 (mod., *idem*), 79.1 (édicté par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 97; L.C. 1991, ch. 1, art. 24), 79.2 à 79.7 (édictés, *idem*)], à ceux qui sont accusés de violations donnant lieu à poursuites. Le requérant soutient que le pouvoir discrétionnaire accordé à l'article 7 consiste soit à délivrer ou à autoriser la délivrance d'un permis, soit à ne pas le faire. Selon le requérant, on doit interpréter les dispositions pénales de la Loi en faveur du particulier de sorte que les protections procédurales ordinaires, dont dispose une personne dans les procédures judiciaires, soient préservées.

16 It is submitted, moreover, on the basis of newspaper articles concerning prosecutions for landing more fish than permitted by quota, that the penalties assessed against other individuals prosecuted in the courts under the Act have been less significant than was here assessed against the applicant. Excesses of

16 On fait valoir en outre, sur le fondement d'articles de journaux concernant les poursuites pour dépassement du contingent de poisson, que les peines imposées aux autres personnes poursuivies devant les tribunaux en vertu de la Loi ont été moins considérables que celles imposées en l'espèce au requérant.

quota much greater than those of the applicant, resulted in lesser costs in fines and forfeited catch, than was here estimated by DFO as the monetary cost to the applicant.

- 17 For the applicant it is submitted that to establish a requirement for licensing that prior licence conditions be complied with, amounts to enacting a general policy on the part of the Minister and his representatives that is, in essence, a legislative act. Moreover, it is urged the application of a policy in a manner which controls the discretionary judgment of the Minister is a fetter of the Minister's discretion. Here, as noted, there were apparently DFO sanction guidelines for the Gulf Region, for snow crab licence violations, to be applied as conditions of future licences. In addition, the applicant submits that section 22 of the Regulations, which permits the Minister to impose conditions on licences issued, does not give the Minister the discretion to impose sanctions of the sort here applied as conditions of a licence, since those sanctions concern penalties for which the Act otherwise provides procedures.

- 18 One further concern of the applicant in this case is the timing of the action in regard to his licence. Violations in May and early June 1994 were considered in relation to issuing a licence in the following year, but that process was only instituted by DFO in January 1995 and a decision was not made until mid-April, just before the 1995 season opened. There was then no opportunity to question the decision by judicial review before the season opened, so that the penalty imposed, which was not subject to appeal within DFO, could not be questioned in any effective way before it was applied.

- 19 For the respondent it is submitted that the decision of the Minister in this case is an administrative

Des dépassements de contingent bien supérieurs à ceux du requérant ont donné lieu à des sommes inférieures, en ce qui concerne les amendes et les prises confisquées, à celles que le MPO a estimées en l'espèce comme représentant la perte pécuniaire subie par le requérant.

- 17 On fait valoir pour le requérant qu'assujettir la délivrance d'un permis au respect des conditions d'un permis antérieur équivaut, de la part du ministre et de ses représentants, à adopter une politique générale, mesure qui constitue essentiellement un acte législatif. On soutient en outre que l'application d'une politique d'une façon qui contrôle le jugement discrétionnaire du ministre impose des limitations à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. En l'espèce, comme on l'a souligné, il semble que des lignes directrices du MPO applicables aux sanctions pour la région du Golfe aient régi les violations des permis de pêche au crabe des neiges, et qu'elles devaient s'appliquer en qualité de conditions des permis futurs. De plus, le requérant affirme que l'article 22 du Règlement, qui permet au ministre d'imposer des conditions à la délivrance des permis, ne lui donne pas le pouvoir discrétionnaire d'imposer des sanctions de la nature de celles qui sont imposées en l'espèce en qualité de conditions des permis, puisque ces sanctions visent des peines à l'égard desquelles la Loi prévoit pas ailleurs des procédures.

- 18 Un autre souci du requérant est le moment où les mesures ont été prises par rapport à son permis. Les violations qui ont eu lieu en mai et au début de juin 1994 ont été considérées relativement à la délivrance d'un permis l'année suivante, mais ce processus n'a été enclenché par le MPO qu'en janvier 1995 et une décision n'a été prise qu'à la mi-avril, juste avant l'ouverture de la saison 1995. Il n'y avait alors pas possibilité de contester la décision par voie de contrôle judiciaire avant l'ouverture de la saison, de sorte que la peine imposée, qui n'était pas susceptible d'appel auprès du MPO, ne pouvait être contestée d'aucune façon efficace avant sa mise à exécution.

- 19 On fait valoir pour le défendeur que la décision du ministre en l'espèce est une décision administrati-

decision. In the respondent's view, section 7 of the Act, by granting to the Minister the right to issue a licence, also grants the authority to refuse the issuance of a licence, as was done at least for part of the season in these circumstances. The respondent submits that the decision regarding whether or not a licence should be issued is not penal in nature. Moreover, it is said, that the discretion of the Minister was not fettered by sanction policies developed in the Department, for here the sanction imposed in terms of lost quota was more severe in some respects than might have been imposed under those policies and at the same time the full range of sanctions possible under those policies was not imposed. The respondent submits that the infractions of the applicant are very serious and that he was given an opportunity to respond to the concerns raised for consideration of the Minister in connection with those infractions.

20 Counsel for the respondent urges that the Minister has absolute discretion in determining whether or not to issue a licence pursuant to section 7. In making the decision in this case it is said that the Regional Director-General, for the Minister, took into account the evidence submitted, including evidence of serious infractions of licence conditions by the applicant, as well as submissions from the applicant. I note the latter "submissions" appear to be a letter from counsel for the applicant which objected to the then proposed sanctions when the applicant was already being prosecuted and no decision had been rendered by the Court, and which requested information on the practices of the Department in regard to quota infractions, which counsel sought to enable preparation of "a proper defence" to the recommendations to restrict the 1995 licence. There appears to have been some confusion over the date of receipt of the letter, described as "submissions", from counsel for the applicant, a letter to which there was no reply with any information requested by counsel. In the circumstances it seems somewhat unfair to consider the letter as though it contained submissions on the merits of the action then proposed by DFO.

ve. Selon le défendeur, l'article 7 de la Loi, en conférant au ministre le droit de délivrer un permis, lui accorde aussi le pouvoir d'en refuser la délivrance, comme il l'a fait pour au moins une partie de la saison dans les circonstances. L'intimé affirme que la décision de délivrer ou non un permis n'est pas de nature pénale. De plus, dit-il, les politiques relatives aux sanctions élaborées par le Ministère n'ont pas fait obstacle au pouvoir discrétionnaire du ministre, car en l'espèce la sanction concrétisée par une réduction de contingent était plus stricte à certains égards que celle qui aurait pu être imposée en vertu de ces politiques et en même temps, il n'y a pas eu recours à tout l'éventail des sanctions possibles prévues par ces politiques. L'intimé soutient que les infractions du requérant sont très graves et qu'il a eu la possibilité de repousser les inquiétudes formulées en vue de leur examen par le ministre relativement aux infractions en cause.

L'avocat de l'intimé affirme que le ministre a le pouvoir discrétionnaire absolu de décider s'il y a lieu ou non de délivrer un permis conformément à l'article 7. Lorsqu'il a pris sa décision en l'espèce pour le ministre, on dit que le directeur général régional a tenu compte de la preuve soumise, dont la preuve de graves infractions, par le requérant, aux conditions de son permis, aussi bien que des observations de ce dernier. Je note que la dernière «observation» semble être une lettre de l'avocat du requérant dans laquelle d'une part, il s'oppose aux sanctions envisagées à l'époque alors que le requérant était déjà poursuivi et que la Cour n'avait rendu aucune décision, et d'autre part, il demande des renseignements sur les pratiques du Ministère au sujet des dépassements de contingent afin de pouvoir préparer [TRADUCTION] «une défense adéquate» aux recommandations de restreindre le permis de son client pour 1995. Il semble y avoir eu quelque confusion au sujet de la date de réception de la lettre, qualifiée d'[TRADUCTION] «observations», de la part de l'avocat du requérant, lettre restée sans réponse à la demande de renseignements de l'avocat. Dans les circonstances, il semble plutôt injuste de considérer la lettre comme si elle contenait des observations sur le bien-fondé des mesures alors proposées par le MPO.

20

21 Aside from any question of procedural fairness, in my view, the Minister here exceeded the jurisdiction granted under section 7 of the Act by refusing to grant the applicant a snow crab fishing licence for the first three weeks and reducing his quota by 50% for the 1995 season when the purpose of those limitations was to impose a penalty for violations of the Act committed by the applicant in 1994. There can be no doubt in this case that the purpose of the limitations was to impose a penalty. In the final paragraph of DFO's Request for Decision directed to the Director-General this purpose is made clear.

This request is a result of his conditions of license being violated on four separate occasions contrary to Section 22(7) of the Fishing (General) Regulations. The quota overruns indicate a continual disregard for set harvest levels and the violation for not hailing to change crab areas symbolize a very difficult and historical enforcement problem in the P.E.I. Snow Crab Fishery. A sanction of this degree is necessary to provide a deterrence factor and thus help to protect this valuable resource

In the letter of decision dated April 12, 1995, as we have seen, addressed to Mr. Matthews, the Director-General refers to the documents submitted to him by the Department and the representations made on behalf of the applicant and then orders

. . . that the following penalty be applied to your Snow Crab fishing licence for Areas 25 and 26.

Your 1995 Snow Crab fishing license will not be issued for the first three weeks of the 1995 fishing season in Areas 25 and 26, and your 1995 Snow Crab quota be reduced by 50%.

22 In light of that stated purpose, in my view, this case is distinguishable from the circumstances in *Everett v. Canada (Minister of Fisheries & Oceans)* (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 112 (F.C.A.), upon which the respondent here relies. In that case the Minister had refused to grant the applicant a fishing licence in 1993 because of violations of his licence, said to have occurred in 1990 when his actual land-

Mise à part la question de l'équité dans la procédure, le ministre, à mon sens, a excédé en l'espèce la compétence que lui confère l'article 7 de la Loi en refusant de délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines et en réduisant son contingent de 50 % pour la saison 1995 alors que ces restrictions visaient à sanctionner des violations de la Loi commises par le requérant en 1994. Il ne peut y avoir aucun doute en l'espèce que l'objet des restrictions était d'imposer une peine. Dans le dernier paragraphe de la [TRADUCTION] «Demande de décision» du MPO adressée au directeur général, cet objet est clairement exprimé.

[TRADUCTION] Cette demande est la conséquence de la violation des conditions de son permis à quatre occasions distinctes contrairement au paragraphe 22(7) du Règlement de pêche (dispositions générales). Les dépassements de contingent témoignent d'un mépris continu pour les niveaux de récolte fixés, et l'infraction que constitue le défaut de prévenir du changement de zones de pêche au crabe symbolise le difficile et historique problème de mise à exécution dans les pêcheries de crabe des neiges de l'Î.-P.-É.. Une sanction aussi sévère est nécessaire pour constituer une dissuasion et conséquemment aider à protéger cette précieuse ressource

Dans la lettre de décision en date du 12 avril 1995, adressée, comme nous l'avons vu, à Matthews, le directeur général fait mention des documents que le Ministère lui a soumis et des observations faites pour le compte du requérant, et il ordonne alors

[TRADUCTION] . . . que la sanction suivante soit imposée à votre permis de pêche au crabe des neiges pour les zones 25 et 26.

Votre permis de pêche au crabe des neiges ne sera pas délivré pour les trois premières semaines de la saison de pêche 1995 dans les zones 25 et 26, et votre contingent de crabe des neiges pour 1995 sera réduit de 50 %.

Vu cet objectif déclaré, à mon avis, cette affaire se distingue des circonstances en cause dans l'affaire *Everett c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1994), 25 Admin. L.R. (2d) 112 (C.A.F.), sur laquelle s'appuie l'intimé. Dans cette affaire, le ministre avait refusé d'accorder au requérant un permis de pêche en 1993 en raison de violations de son permis, qui auraient eu lieu en 1990 lorsque l'on

21

22

ings, not properly reported, were found to have exceeded his quota by more than 100%. In *Everett*, the issue of whether the Minister had jurisdiction pursuant to section 7 of the Act to refuse to issue a licence in order to impose a penalty was not directly before the Court, at least as I read the decisions of my colleague Mr. Justice Denault, the Motions Judge, at (1993), 63 F.T.R. 279, and of the Court of Appeal, *supra*. In that case [at page 282] the Minister's decision was said to be made in light of the record before him which indicated serious disregard for conservation principles, and for "the reason . . . that misreporting of catches and the exceeding of quotas are very serious conservation and control offenses."

a conclu que ses prises réelles, qui n'avait pas été correctement déclarées, dépassaient son contingent de 100 %. Dans l'affaire *Everett*, la question de savoir si le ministre avait compétence, en vertu de l'article 7 de la Loi, de refuser la délivrance d'un permis en guise de sanction n'était pas directement soumise à la Cour, du moins selon mon interprétation des décisions de mon collègue, le juge Denault, le juge des requêtes, dans (1993), 63 F.T.R. 279, et de la Cour d'appel, précitée. Dans cette affaire [à la page 282], on a dit que la décision du ministre tenait compte du dossier dont il était saisi, qui montrait un grave mépris des règles de conservation, et pour «la raison que les fausses déclarations concernant les prises et le dépassement des quotas constituent des infractions très graves en matière de conservation et de contrôle des ressources».

23 Madam Justice Desjardins, in *Everett*, stated (at page 119) that the proceedings before the Minister, i.e., considering a departmental recommendation that a licence not be issued, were "not penal in character." The Minister was entitled to decide the matter on a balance of probabilities and no evidence was there tendered by the applicant. In that case Mr. Justice MacGuigan pointed out that there was no argument before the Court contesting the DFO report of very substantial overfishing, well in excess of his quota, by the applicant, which the Minister was entitled to take into account in a licensing decision. In this case, however, while it may be argued that the decision on behalf of the Minister was similar in general effect, though somewhat less drastic than that in *Everett*, it is clear from the letter of April 12, 1995, that the decision on behalf of the Minister in this case was intended to be penal in nature.

M^{me} le juge Desjardins, J.C.A., dans l'arrêt 23 *Everett*, a déclaré (à la page 119) que l'instruction de l'affaire par le ministre, c'est-à-dire la considération de la recommandation ministérielle de ne pas délivrer de permis, n'était «pas une procédure pénale». Le ministre avait le droit de décider la question selon la prépondérance des probabilités et le requérant n'avait soumis aucune preuve. Dans cette affaire, le juge MacGuigan, J.C.A., a souligné qu'il n'y avait pas contestation auprès de la Cour du rapport du MPO au sujet de pêches beaucoup trop considérables par le requérant, excédant de beaucoup son contingent, rapport dont le ministre pouvait tenir compte dans une décision portant sur la délivrance d'un permis. En l'espèce cependant, bien que l'on puisse faire valoir que la décision rendue au nom du ministre a un effet général identique, mais quelque peu moins draconien, à celui dont il est question dans l'arrêt *Everett*, il ressort clairement de la lettre du 12 avril 1995 que l'on voulait que la décision en l'espèce au nom du ministre ait un caractère pénal.

24 Under the Regulations the Governor in Council has provided for a wide variety of conditions to be imposed by the Minister in granting a licence. Not surprisingly, none of the conditions specifically referred to in section 22 of those Regulations includes reference to the imposition of penalties for past licence violations for the Act itself contains

En vertu du Règlement, le gouverneur en conseil 24 a prévu une grande variété de conditions que le ministre impose en accordant un permis. Ce qui n'est pas étonnant, aucune des conditions mentionnées expressément à l'article 22 de ce Règlement ne fait allusion à l'imposition de sanctions à l'égard de violations passées d'un permis, car la Loi elle-même

provisions for penal procedures. The Regulations do provide that compliance with the Act and Regulations is a condition of every licence (subsection 22(6)) and that no person acting under authority of a licence shall contravene the terms of the licence (subsection 22(7)).

25 The Act provides penalties and processes for dealing with those who contravene the Act or Regulations. The provisions include:

78. Except as otherwise provided in this Act, every person who contravenes this Act or the regulations is guilty of

(a) an offence punishable on summary conviction and liable, for a first offence, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars and, for any subsequent offence, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year, or to both; or

(b) an indictable offence and liable, for a first offence, to a fine not exceeding five hundred thousand dollars and, for any subsequent offence, to a fine not exceeding five hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both.

...

78.6 No person shall be convicted of an offence under this Act if the person establishes that the person

(a) exercised all due diligence to prevent the commission of the offence; or

(b) reasonably and honestly believed in the existence of facts that, if true, would render the person's conduct innocent.

79. Where a person is convicted of an offence under this Act and the court is satisfied that as a result of committing the offence the person acquired monetary benefits or monetary benefits accrued to the person, the court may, notwithstanding the maximum amount of any fine that may otherwise be imposed under this Act, order the person to pay an additional fine in an amount equal to the court's finding of the amount of those monetary benefits.

79.1 Where a person is convicted of an offence under this Act in respect of any matter relating to any operations under a lease or licence issued pursuant to this Act or the regulations, in addition to any punishment imposed, the court may, by order,

(a) cancel the lease or licence or suspend it for any period the court considers appropriate; and

contient des dispositions relatives à des procédures pénales. Le Règlement prévoit cependant que l'observation de la Loi et des règlements est une condition de tout permis (paragraphe 22(6)) et qu'il est interdit à quiconque pratique une activité autorisée en vertu d'un permis de contrevenir aux conditions de ce permis (paragraphe 22(7)).

La Loi prévoit des peines et des processus pour sanctionner ceux qui contreviennent à la Loi ou à ses règlements. Notons parmi ces dispositions: 25

78. Sauf disposition contraire de la présente loi, quiconque contrevient à celle-ci ou à ses règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité:

a) par procédure sommaire, une amende maximale de cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de cent mille dollars et un emprisonnement maximal d'un an, ou l'une de ces peines;

b) par mise en accusation, une amende maximale de cinq cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de cinq cent mille dollars et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines.

...

78.6 Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction à la présente loi s'il établit:

a) soit qu'il a pris les mesures nécessaires pour l'empêcher;

b) soit qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'innocenteraient.

79. Le tribunal saisi d'une poursuite pour infraction à la présente loi peut, s'il est convaincu que le contrevenant a tiré des avantages financiers de la perpétration de celle-ci, lui infliger, indépendamment de l'amende maximale qui peut être infligée en vertu de cette loi, le montant qu'il juge égal à ces avantages, à titre d'amende supplémentaire.

79.1 En cas de déclaration de culpabilité pour une infraction à la présente loi commise dans l'exercice d'activités régies par un bail, une licence ou un permis délivré en vertu de cette loi ou de ses règlements, le tribunal peut, en sus de toute autre peine infligée, par ordonnance:

a) annuler la licence, le permis ou le bail ou les suspendre pour la période qu'il estime indiquée;

(b) prohibit the person to whom the lease or licence was issued from applying for any new lease or licence under this Act during any period the court considers appropriate.

26 In addition, the Act provides for a variety of court orders, of prohibition or for directions, in addition to any penalty imposed upon conviction (section 79.2), for a further offence and penalty if the order of a court is contravened (section 79.6), and for proceeding by way of "ticketable offences" in the case of any violation of regulations under the Act, a process apparently intended to provide a simplified procedure for offences which the Governor in Council may by regulation direct to be dealt with by that process (section 79.7).

27 Under the Act, section 43 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 35, ss. 3, 7; S.C. 1991, c. 1, s. 12] provides a general regulatory authority for the Governor in Council, for carrying out the purposes and provisions of the Act, including the making of regulations for the management and control of sea-coast and inland fisheries; for the conservation and protection of fish; the issue, suspension and cancellation of licences; the terms and conditions under which a licence may be issued, and a variety of other matters. That provision does not specifically authorize the Governor in Council to provide by sanction or penalty for punishment for violation of the terms of a licence. Since that matter is specifically dealt with by Parliament under the Act, and is not specifically included in the regulatory authority vested in the Governor in Council or the Minister, in my opinion it is implicitly excluded from the regulatory powers delegated under the Act.

28 Parliament, by the Act, specifically provided for a variety of penalties, including a prohibition from gaining a new licence, to be imposed by a court, where procedural safeguards associated with the judicial process are available, and it did not authorize the imposition of penalties by another administrative process. In my opinion, it is implicit that Parliament did not intend that penal powers are to be exercised by the Minister. Thus, in exercising

b) interdire au titulaire de présenter une nouvelle demande de licence, de permis ou de bail sous le régime de la présente loi pendant la période qu'il estime indiquée.

De plus, la Loi prévoit diverses ordonnances judiciaires, qu'il s'agisse de prohibitions ou de directives, en plus de toute peine imposée en cas de déclaration de culpabilité (article 79.2), à l'égard d'une autre infraction et une peine s'il y a contravention à une ordonnance de la Cour (article 79.6), et des modes de poursuite par le truchement de «contraventions» à l'égard des infractions désignées par règlement, un processus apparemment destiné à fournir une procédure simplifiée pour sanctionner les infractions dont le gouverneur en conseil peut ordonner, par règlement, qu'elles relèvent du processus en question (article 79.7).

En vertu de la Loi l'article 43 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 35, art. 3, 7; L.C. 1991, ch. 1, art. 12] confère au gouverneur en conseil l'autorité de prendre des règlements d'application de la Loi, notamment concernant la gestion et la surveillance des pêches en eaux côtières et internes, la conservation et la protection du poisson, la délivrance, la suspension et la révocation des permis, les conditions attachées aux permis et une variété d'autres questions. Cette disposition n'autorise pas expressément le gouverneur en conseil à prévoir, par sanction ou peine, une punition pour la violation des conditions d'un permis. Puisque le législateur traite expressément de cette question dans la Loi, et qu'elle n'est pas expressément visée par l'autorité réglementaire conférée au gouverneur en conseil ou au ministre, je suis d'avis qu'elle échappe implicitement aux pouvoirs réglementaires délégués en vertu de la Loi.

Le législateur a expressément prévu dans la Loi une variété de peines, dont l'interdiction d'obtenir un nouveau permis, imposable par un tribunal judiciaire, lorsque les garanties procédurales associées au processus judiciaire sont disponibles, et le législateur n'a pas autorisé l'imposition de peines au moyen d'un autre processus administratif. J'estime qu'il est implicite que le législateur n'avait pas l'intention que le ministre exerce des pouvoirs pénaux. Ainsi

26

27

28

his or her authority to issue or not to issue a licence pursuant to section 7, the Minister may not do so for the purpose of imposing penalties or sanctions for past licence violations. It may be that past compliance with terms of a licence by an applicant can be a relevant factor for the Minister's consideration as an aspect of conservation when deciding whether to issue a licence, as it was in *Everett*, but section 7 (the general licensing authority) may not be exercised for the primary purpose of penalizing an applicant. If the Minister wishes to impose a penalty against a person who has reportedly violated the Act, the Regulations, or the terms of his or her licence, Parliament, by providing the penal provisions of the Act, has directed how that purpose is to be met, by prosecution under the Act.

donc, en exerçant le pouvoir qu'il a de délivrer ou non des permis en vertu de l'article 7, le ministre ne peut pas agir dans le but d'imposer des peines ou des sanctions à l'égard de violations passées de permis. Il se peut que l'observation antérieure, par le requérant, des conditions d'un permis soit un facteur pertinent dont le ministre tiendra compte comme un des aspects de la conservation lorsqu'il décidera de l'opportunité de la délivrance d'un permis, comme ce fut le cas dans l'affaire *Everett*, mais l'article 7 (l'autorité générale en matière de baux, permis et licences) ne peut être appliqué pour la fin principale d'imposer une peine au requérant. Si le ministre veut imposer une peine à quiconque est censé avoir violé la Loi, ses Règlements, ou les conditions de son permis, le législateur, en prévoyant les dispositions pénales de la Loi, a dicté comment il doit poursuivre cet objectif, soit par voie de poursuite en vertu de la Loi.

29 Since, in my opinion, the decision here was clearly intended for the purpose of penalizing the applicant for violating conditions of his 1994 snow crab licence that decision is outside the scope of the Minister's authority pursuant to section 7. That section does not include the power to enforce penalties for offences for which prosecution is otherwise provided under the Act. The applicant is entitled to the procedural safeguards envisioned by the penal provisions of the Act, if a process of imposing penalties for violations of the Act or Regulations is to be undertaken. Reference was made earlier in these reasons to the written comment of the reporting fisheries officer that in the circumstances of this case the applicant could not raise a defence of due diligence. While no reference to this was made in argument, that appears to refer to the possible defence to a prosecution, a defence set out by section 78.6 of the Act, a defence which could not be denied by a fisheries officer if the applicant had been prosecuted under the Act for violation of his licence conditions. By the administrative process here applied, the investigating officer denies the validity of a claim to a statutory defence, without any discussion of the matter with the applicant.

Puisque, à mon sens, la décision en l'espèce entendait clairement pénaliser le requérant pour avoir violé les conditions de son permis de 1994 de pêche au crabe des mers, cette décision dépasse l'étendue de l'autorité conférée au ministre par l'article 7. Cet article n'accorde pas le pouvoir d'appliquer des peines sanctionnant les infractions à l'égard desquelles des poursuites sont par ailleurs prévues en vertu de la Loi. Le requérant a droit aux garanties procédurales envisagées par les dispositions pénales de la Loi, s'il doit y avoir recours à un mécanisme d'imposition de peines pour violation de la Loi ou de ses Règlements. On a déjà fait mention dans ces motifs que l'agent des pêches a écrit dans son rapport que dans les circonstances en cause, le requérant ne pouvait opposer la défense de la diligence nécessaire. Bien que l'on n'y ait pas fait allusion dans les plaidoiries, cela semble viser la défense possible à une poursuite, défense exposée à l'article 78.6 de la Loi, laquelle ne peut être écartée par un agent des pêches si le requérant est poursuivi conformément à la Loi pour violation des conditions de son permis de pêche. L'agent enquêteur, par le processus administratif appliqué en l'espèce, nie la validité du recours à une défense prévue par la Loi, sans avoir discuté de la question avec le requérant.

30 For these reasons the application for judicial review is allowed. In the usual case this would lead

Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. Cela aurait ordinairement pour consé-

29

30

to an order that the decision of the Minister dated April 12, 1995, determining not to issue the applicant a snow crab fishing licence for the first three weeks of the 1995 season and reducing his quota allocation by 50%, be quashed or set aside. In turn that would lead to reconsideration of the applicant's licence application by the Minister. Here any such reconsideration would not provide any effective relief, for a licence for 1995 would be ineffectual even if it were to be issued.

31 Nevertheless, the issue here raised remains a vital one for future seasons. In the circumstances, while declaratory relief was not specifically here sought, that seems to me the appropriate relief in light of my conclusion about the Minister's decision in this case. That conclusion is that, whatever else is included in the discretion of the Minister under section 7 of the Act, that discretion does not include the authority to impose conditions for the purpose of assigning penalties for past violations of the Act, the Regulations or conditions of licences. The order now issued so declares. Parliament has already provided a process for dealing with such violations under sections 78 to 79.7 of the Act and has not authorized the making of regulations that would permit the imposition of penalties by processes other than those set out in the Act.

32 In written submissions on behalf of the respondent it is submitted that the proper respondent in this matter is the Attorney General of Canada, not the Minister of Fisheries and Oceans of Canada, as originally named by the applicant (*Canada (Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 447 (C.A.)). I accept this submission and the order now issued provides that henceforth the respondent in these proceedings shall be the Attorney General, and the style of cause is so amended.

quence la délivrance de l'ordonnance portant que la décision par laquelle le ministre, le 12 avril 1995, décidait de ne pas délivrer au requérant un permis de pêche au crabe des neiges pour les trois premières semaines de la saison 1995 et de réduire son contingent de 50 %, doit être annulée ou infirmée. En outre, cela entraînerait le réexamen, par le ministre, de la demande de permis du requérant. En l'espèce, un examen de ce genre ne fournirait aucune réparation efficace, car un permis pour 1995 serait vain même s'il devait être délivré.

Néanmoins, la question soulevée en l'espèce conserve une importance vitale à l'égard des saisons à venir. Dans les circonstances, bien qu'un jugement déclaratoire n'a pas été expressément recherché en l'espèce, cela me semble la réparation appropriée étant donné ma conclusion relative à la décision du ministre dans cette affaire. Cette conclusion est que, indépendamment de ce que peut contenir d'autre le pouvoir discrétionnaire du ministre en vertu de l'article 7 de la Loi, ce pouvoir ne comprend pas l'autorité d'imposer des peines à l'égard de violations antérieures de la Loi, de ses Règlements ou des conditions des permis. Ainsi le déclare l'ordonnance rendue aux présentes. Le législateur a déjà prévu un processus applicable à de telles violations aux articles 78 à 79.7 de la Loi, et il n'a pas autorisé l'adoption de règlements qui permettraient l'imposition de peines par des processus autres que ceux qui sont exposés dans la Loi.

On a fait valoir dans des observations écrites faites pour le compte de l'intimé que l'intimé compétent dans cette affaire est le procureur général du Canada, et non le ministre des Pêches et des Océans, originalement désigné par le requérant (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 447 (C.A.)). J'accueille cette observation et l'ordonnance rendue présentement prévoit que désormais l'intimé dans ces procédures sera le procureur général, et l'intitulé de la cause est modifié en conséquence.

31

32