

**Her Majesty The Queen** *Appellant*

v.

**Ulybel Enterprises Limited** *Respondent*

INDEXED AS: R. v. ULYBEL ENTERPRISES LTD.

Neutral citation: 2001 SCC 56.

File No.: 27543.

2001: January 16; 2001: September 27.

Present: Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEWFOUNDLAND

*Courts — Jurisdiction — Superior courts — Vessel sold under authority of Federal Court of Canada and proceeds held by court in exercise of its admiralty jurisdiction — Whether provincial superior court can order forfeiture of proceeds of sale of vessel pursuant to s. 72(1) of Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14.*

*Fisheries — Forfeiture of proceeds of sale of fishing vessel — Scope of power to order forfeiture of proceeds — Whether continued detention of seized vessel pre-condition to order of forfeiture pursuant to s. 72(1) of Fisheries Act, R.S.C. 1985, c. F-14.*

The respondent is the registered owner of a Canadian vessel which was observed fishing in the NAFO Convention Area without the required licence or registration card, contrary to the *Atlantic Fishery Regulations, 1985*. The vessel and its cargo of fish were seized and the Crown took physical possession of the vessel. In 1994 and 1995, actions were commenced in the Federal Court of Canada claiming interests in the vessel and the court issued arrest orders against the vessel. The respondent was subsequently indicted on charges to be tried before the Newfoundland Supreme Court, Trial Division. Meanwhile, the Crown continued to possess the vessel and was incurring storage and maintenance costs. In 1996, it intervened in one of the Federal Court actions and successfully sought an order allowing the sale of the vessel. The proceeds of the sale were deposited with the Receiver General for the benefit of the Federal Court. In 1997, the respondent was convicted of

**Sa Majesté la Reine** *Appelante*

c.

**Ulybel Enterprises Limited** *Intimée*

RÉPERTORIÉ : R. c. ULYBEL ENTERPRISES LTD.

Référence neutre : 2001 CSC 56.

N° du greffe : 27543.

2001 : 16 janvier; 2001 : 27 septembre.

Présents : Les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

*Tribunaux — Compétence — Cours supérieures — La Cour fédérale du Canada a ordonné la vente d'un navire et a détenu le produit de la vente dans l'exercice de sa compétence en matière d'amirauté — La cour supérieure d'une province peut-elle ordonner la confiscation du produit de la vente d'un navire en vertu de l'art. 72(1) de la Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, ch. F-14?*

*Pêche — Confiscation du produit de la vente d'un bateau de pêche — Étendue du pouvoir d'ordonner la confiscation du produit de la vente — La rétention continue d'un bateau saisi constitue-t-elle une condition préalable au prononcé d'une ordonnance de confiscation en vertu de l'art. 72(1) de la Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, ch. F-14?*

L'intimée est le propriétaire inscrit d'un navire canadien à bord duquel des personnes ont été vues en train de pêcher dans la zone régie par la convention de l'OPANO en l'absence du permis et du certificat d'enregistrement requis par le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*. Le navire et sa cargaison de poisson ont été saisis et la Couronne a pris matériellement possession du navire. En 1994 et 1995, des actions dans lesquelles on prétendait avoir un droit dans le navire ont été intentées devant la Cour fédérale du Canada, qui a délivré des ordonnances de saisie à l'égard du navire. L'intimée a ensuite été mise en accusation relativement à des chefs d'accusation qui devaient être instruits par la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve. Entre-temps, la Couronne a conservé la possession du navire et a engagé des frais pour sa garde et son entretien. En 1996, elle est intervenue dans l'une des actions intentées devant la Cour fédérale et a réussi

the charges and the sentence included forfeiture of \$50,000 of the proceeds of the sale of the vessel. The Newfoundland Court of Appeal upheld the conviction and held that the sentence was not excessive. The court held, however, that the Supreme Court, Trial Division had no jurisdiction or authority to order the forfeiture of the proceeds of sale and it overturned the order of forfeiture, holding that physical detention of a thing seized under the *Fisheries Act* is a necessary precondition to an order of forfeiture.

*Held:* The appeal should be allowed and the order of forfeiture made by the Newfoundland Supreme Court, Trial Division restored.

A provincial superior court can order forfeiture of the proceeds of sale of a vessel pursuant to s. 72(1) of the *Fisheries Act* even when the vessel has been sold under the authority of the Federal Court and the proceeds are held by that court in the exercise of its admiralty jurisdiction.

In light of the kinds of property subject to seizure under s. 51 of the *Fisheries Act*, the words in s. 72(1) read in their ordinary and grammatical sense clearly contemplate an order of forfeiture of the proceeds of disposition of a vessel seized under the Act. The legislative history also supports a broader interpretation of s. 72(1). A former version of s. 72(1) limited the scope of the power to order forfeiture of proceeds to the proceeds of a disposition of perishables. In 1991, the limiting language was removed in favour of a general reference to the proceeds of "any thing seized under this Act". There is a presumption that the amendments were made for an intelligible purpose and, in this case, the effect of the 1991 amendment to s. 72(1) was to broaden the scope of the forfeiture provision to include the power to forfeit proceeds of the sale of a vessel. This effect is consistent with the intention of Parliament to increase the flexibility and severity of available penalties for *Fisheries Act* offences.

The fact that the *Fisheries Act* preserves the property of an accused person is not fatal to the broader interpretation of the power to order forfeiture. This reflects the

à obtenir une ordonnance autorisant la vente du navire. Le produit de la vente a été déposé auprès du receveur général au profit de la Cour fédérale. En 1997, l'intimée a été déclarée coupable relativement aux accusations portées contre elle et on lui a infligé une peine incluant la confiscation d'une somme de 50 000 \$ sur le produit de la vente du navire. La Cour d'appel de Terre-Neuve a confirmé la déclaration de culpabilité et a jugé que la peine n'était pas excessive. Elle a cependant conclu que la Section de première instance de la Cour suprême n'avait ni la compétence ni le pouvoir d'ordonner la confiscation du produit de la vente et elle a infirmé l'ordonnance de confiscation, estimant que la rétention matérielle d'un objet saisi en vertu de la *Loi sur les pêches* est une condition préalable nécessaire au prononcé d'une ordonnance de confiscation.

*Arrêt :* Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance de confiscation rendue par la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve est rétablie.

La cour supérieure d'une province peut ordonner la confiscation du produit de la vente d'un navire en vertu du par. 72(1) de la *Loi sur les pêches*, même lorsque c'est la Cour fédérale qui a ordonné la vente du navire et qu'elle détient le produit de la vente dans l'exercice de sa compétence en matière d'amirauté.

Si on interprète les termes utilisés au par. 72(1) de la *Loi sur les pêches* dans leur sens ordinaire et grammatical, en tenant compte du type de biens susceptibles de saisie aux termes de l'art. 51, il est clair que la portée du par. 72(1) s'étend au prononcé d'une ordonnance de confiscation du produit de l'aliénation d'un navire saisi en vertu de la Loi. L'historique législatif appuie aussi une interprétation plus large du par. 72(1). Une ancienne version du par. 72(1) limitait l'étendue du pouvoir d'ordonner la confiscation au produit de la vente de marchandises périssables. En 1991, les termes limitatifs ont été supprimés pour être remplacés par la mention générale du produit de « tout objet saisi ». Il existe une présomption selon laquelle les modifications poursuivent un but intelligible et, en l'espèce, la modification apportée en 1991 au par. 72(1) a eu pour effet d'élargir la portée de la disposition relative à la confiscation en y intégrant le pouvoir de confisquer le produit de la vente d'un navire. Cet effet est conforme à l'intention du législateur, qui consiste à accroître la souplesse et la sévérité des peines applicables aux infractions prévues dans la *Loi sur les pêches*.

Le fait que la *Loi sur les pêches* préserve les biens de l'accusé n'empêche pas l'interprétation large du pouvoir d'ordonner la confiscation. Cela reflète la présomption

presumption of innocence and the principle that the property of an accused should be preserved until culpability is determined. A person charged with an offence under the *Fisheries Act*, however, cannot rely on the presumption of innocence to prevent or delay a person with an *in rem* claim against his property from obtaining a remedy. Similarly, where culpability has been finally determined, the presumption of innocence is spent and nothing in the Act immunizes proceeds of sale realized pursuant to a civil authority from forfeiture. The scheme of the Act is strict enough to preserve the seized property of an accused and flexible enough to preserve the availability of the penalties necessary to achieve the object of the Act.

With respect to the legislative context, had Parliament intended the phrase “any proceeds realized from its disposition” to be limited to proceeds of perishables, it could have done so expressly, as it did in s. 70(3), as well as ss. 72(2) and 72(3). Further, a continued physical detention is not expressly stated as a precondition to an order of forfeiture on the face of s. 72(1) nor is it necessary to infer it as a precondition. The process set out in s. 71(2) by which a security deposit obtains the release of seized property is beneficial to the parties and creditors and should not be discouraged. This process would be less attractive if an order of forfeiture were subject to a pre-condition of continued physical detention. Section 72(1) should thus be interpreted as contemplating the making of an order of forfeiture against a vessel that has been released from seizure and returned on the deposit of security. It follows that s. 72(1) authorizes the forfeiture of things that have been formerly seized but released from seizure. Moreover, it is evident from s. 75 that the Act contemplates the possibility of parallel proceedings, *in personam* and *in rem*, involving the same vessel. This lends support to the view that s. 72(1) authorizes the forfeiture of proceeds realized pursuant to an authority other than the *Fisheries Act*. Lastly, the admiralty provisions of the *Federal Court Act* and *Fisheries Act* should be read as a consistent, harmonious scheme for the regulation of maritime matters. Fishing vessels and their use are at the heart of the activities governed by each regime. If the Court of Appeal’s narrow interpretation is adopted, an order for sale emanating from the Federal Court would terminate the jurisdiction of the Newfoundland Supreme Court to order forfeiture. Such a result does not comply with the principle of interpretation that presumes a harmony,

d’innocence et le principe selon lequel il faut préserver les biens de l’accusé jusqu’à ce qu’une déclaration de culpabilité soit prononcée. La personne accusée d’une infraction à la *Loi sur les pêches* ne peut toutefois pas invoquer la présomption d’innocence pour empêcher une personne ayant une demande *in rem* à faire valoir relativement à ses biens d’obtenir réparation ou pour retarder l’obtention de cette réparation. De même, une décision définitive qui établit la culpabilité met fin à la présomption d’innocence et rien dans la Loi n’empêche la confiscation du produit d’une vente effectuée en matière civile. Le régime établi par la Loi est suffisamment strict pour préserver les biens saisis de l’accusé et suffisamment souple pour préserver le pouvoir d’imposer les peines nécessaires à la réalisation de l’objet de la Loi.

Quant au contexte législatif, si le législateur avait voulu que les expressions « le produit de leur aliénation » et « le produit de son aliénation » se limitent au produit de la vente de marchandises périssables, il aurait pu le dire explicitement, comme il l’a fait au par. 70(3) ainsi qu’aux par. 72(2) et 72(3). En outre, il ne ressort pas expressément du par. 72(1) que la rétention matérielle continue constitue une condition préalable au prononcé d’une ordonnance de confiscation et il n’a pas lieu de conclure qu’il s’agit d’une condition préalable. Le processus par lequel le dépôt d’une garantie permet la mainlevée de la saisie des biens en vertu du par. 71(2) profite aux parties et aux créanciers, et il ne faut pas décourager le recours à celui-ci. Ce processus serait moins intéressant si une ordonnance de confiscation était assujettie à une condition préalable de rétention matérielle continue. Le paragraphe 72(1) doit donc être interprété comme prévoyant le prononcé d’une ordonnance de confiscation contre un navire ayant fait l’objet d’une mainlevée de saisie et restitué sur dépôt d’une garantie. Il s’ensuit que le par. 72(1) autorise la confiscation d’objets qui ont été saisis antérieurement, mais qui ont fait l’objet d’une mainlevée. De plus, il ressort clairement de l’art. 75 que la Loi prévoit la possibilité d’instances parallèles, *in personam* et *in rem*, touchant le même navire. Cette conclusion renforce l’opinion que le par. 72(1) autorise la confiscation du produit de la vente obtenu en vertu d’un autre texte législatif que la *Loi sur les pêches*. Enfin, on doit interpréter les dispositions en matière d’amirauté de la *Loi sur la Cour fédérale* et de la *Loi sur les pêches* comme des régimes cohérents et harmonieux de réglementation des questions maritimes. Les bateaux de pêche et leur utilisation sont au cœur des activités que régit chacun de ces systèmes. Si on adoptait l’interprétation restrictive de la Cour d’appel, une ordonnance de vente de la Cour fédé-

coherence, and consistency between statutes dealing with the same subject matter.

### Cases Cited

**Referred to:** *R. v. Savory* (1992), 108 N.S.R. (2d) 245; *R. v. Corcoran* (1997), 153 Nfld. & P.E.I.R. 318; *R. v. Vautour* (2000), 226 N.B.R. (2d) 226; *R. v. Chute* (1997), 160 N.S.R. (2d) 378; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Gravel v. City of St-Léonard*, [1978] 1 S.C.R. 660; *Amos v. Insurance Corp. of British Columbia*, [1995] 3 S.C.R. 405; *Bathurst Paper Ltd. v. Minister of Municipal Affairs of New Brunswick*, [1972] S.C.R. 471.

### Statutes and Regulations Cited

*Atlantic Fishery Regulations, 1985*, SOR/86-21, s. 13(1)(a), (b).  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 489.1.  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c. F-7.  
*Federal Court Rules*, C.R.C. 1978, c. 663, rr. 1007, 1008, 1010.  
*Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14 [am. 1991, c. 1], ss. 50, 51, 70, 71, 71.1, 72, 73.1, 75.

### Authors Cited

*Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, "forfeiture".  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Driedger on the *Construction of Statutes*, 3rd ed. by Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 321, 544 A.P.R. 321, [1999] N.J. No. 232 (QL), setting aside an order of forfeiture granted by the Supreme Court, Trial Division (1997), 150 Nfld. & P.E.I.R. 308, 470 A.P.R. 308, [1997] N.J. No. 114 (QL). Appeal allowed.

*Graham Garton, Q.C.*, and *Gordon S. Campbell*, for the appellant.

*John R. Sinnott, Q.C.*, for the respondent.

rale mettrait fin au pouvoir de la Cour suprême de Terre-Neuve d'ordonner la confiscation. Un tel résultat n'est pas conforme au principe d'interprétation qui présume l'harmonie, la cohérence et l'uniformité entre les lois traitant du même sujet.

### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *R. c. Savory* (1992), 108 N.S.R. (2d) 245; *R. c. Corcoran* (1997), 153 Nfld. & P.E.I.R. 318; *R. c. Vautour* (2000), 226 R.N-B. (2<sup>e</sup>) 226; *R. c. Chute* (1997), 160 N.S.R. (2d) 378; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660; *Amos c. Insurance Corp. of British Columbia*, [1995] 3 R.C.S. 405; *Bathurst Paper Ltd. c. Ministre des Affaires municipales du Nouveau-Brunswick*, [1972] R.C.S. 471.

### Lois et règlements cités

*Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 489.1.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. 1985, ch. F-7.  
*Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14 [mod. 1991, ch. 1], art. 50, 51, 70, 71, 71.1, 72, 73.1, 75.  
*Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, DORS/86-21, art. 13(1)a), b).  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C. 1978, ch. 663, règles 1007, 1008, 1010.

### Doctrine citée

*Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, « forfeiture ».  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
 Driedger on the *Construction of Statutes*, 3rd ed. by Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 321, 544 A.P.R. 321, [1999] N.J. No. 232 (QL), qui a annulé une ordonnance de confiscation rendue par la Cour suprême, Section de première instance (1997), 150 Nfld. & P.E.I.R. 308, 470 A.P.R. 308, [1997] N.J. No. 114 (QL). Pourvoi accueilli.

*Graham Garton, c.r.*, et *Gordon S. Campbell*, pour l'appelante.

*John R. Sinnott, c.r.*, pour l'intimée.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu par

IACOBUCCI J. — This appeal raises the question of whether a provincial superior court can order forfeiture of the proceeds of sale of a vessel pursuant to s. 72(1) of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14, as amended by S.C. 1991, c. 1, even when the vessel has been sold under the authority of the Federal Court of Canada and the proceeds are held by that court in the exercise of its admiralty jurisdiction.

LE JUGE IACOBUCCI — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si la cour supérieure d'une province peut ordonner la confiscation du produit de la vente d'un navire en vertu du par. 72(1) de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14, modifiée par L.C. 1991, ch. 1, même lorsque c'est la Cour fédérale du Canada qui a ordonné la vente du navire et qu'elle détient le produit de la vente dans l'exercice de sa compétence en matière d'amirauté.

## I. Background

## I. Les faits

### A. *The Vessel and its Seizure*

### A. *Le navire et sa saisie*

The “Kristina Logos” (the “vessel”) is a factory freezer trawler built in 1976 and registered in Canada in 1981. On February 3, 1992, José Pratas purchased the vessel from Pêches Nordiques Inc., formerly Kosmos P/F Fishery Canada Ltd., by way of bill of sale. On the same day that he purchased the vessel, Mr. Pratas registered three documents with the Canadian Registry of Shipping: the bill of sale by which ownership of the vessel was transferred to him, a mortgage he had executed in favour of Pêches Nordiques Inc. (later transferred to Hillsgdown International Ltd. and ultimately to Clearwater Atlantic Seafoods Inc.), and a declaration of ownership stating he was entitled to be registered as owner.

Le « Kristina Logos » (le « navire ») est un chalutier-usine congélateur construit en 1976 et immatriculé au Canada en 1981. Le 3 février 1992, José Pratas a acheté le navire par acte de vente de Pêches Nordiques Inc., auparavant connue sous le nom de Kosmos P/F Fishery Canada Ltd. Le même jour, M. Pratas a inscrit trois documents au Registre des navires immatriculés au Canada : l'acte de vente par lequel la propriété du navire lui a été cédée, l'hypothèque qu'il a consentie à Pêches Nordiques Inc. (cédée plus tard à Hillsgdown International Ltd. et finalement à Clearwater Atlantic Seafoods Inc.) et une déclaration de propriété énonçant qu'il avait le droit d'être inscrit comme propriétaire.

On October 16, 1992, Mr. Pratas sold the vessel to Ulybel Enterprises Limited (the “respondent”). The respondent was incorporated in Nova Scotia on November 22, 1989, and Mr. Pratas was its sole director and shareholder. On December 9, 1992, the bill of sale by which ownership of the vessel was transferred to the respondent, and a declaration of ownership stating that the respondent was qualified to own a Canadian ship were filed with the Canadian Registry of Shipping. At the same time, the Registry was informed that Mr. Pratas was appointed manager. Therefore, at all material times, the vessel was a Canadian vessel, of which

Le 16 octobre 1992, M. Pratas a vendu le navire à Ulybel Enterprises Limited (l'« intimée »). M. Pratas était le seul administrateur et actionnaire de l'intimée, qui a été constituée en personne morale le 22 novembre 1989 en Nouvelle-Écosse. L'acte de vente cédant la propriété du navire à l'intimée et une déclaration de propriété indiquant que l'intimée réunissait les conditions voulues pour être propriétaire d'un navire canadien ont été déposés le 9 décembre 1992 au Registre des navires immatriculés au Canada. Le même jour, le bureau du Registre a appris que M. Pratas avait été nommé gestionnaire. En conséquence, pendant

1

2

3

the respondent was the registered owner, subject to a registered mortgage.

4 In 1993, the respondent entered into a Bareboat Charter with a Portuguese company named Marqueirapesca Lda. The shareholders of that company are Mr. Pratas owning 51 percent of the outstanding shares, and Carlos and Mario Neves (the "Neves Brothers") owning 49 percent. It was not contested that in 1993 and 1994 Marqueirapesca Lda. fished the vessel off the coast of Newfoundland and in the NAFO Convention Area, divisions 3M, 3N and 3O.

5 NAFO is an international body implemented to optimize the utilization, management and conservation of the Northwest Atlantic fisheries stocks in a quadrant of ocean and coastal waters with a Northern border extending from the Hudson Strait below Baffin Island to Greenland and a Western border extending from Baffin Island to Northern North Carolina. Divisions 3M, 3N and 3O fall south and west of Newfoundland. Significant parts of the Grand Banks are within two of these divisions.

6 On April 2, 1994, the vessel was observed fishing in the NAFO Convention Area without the required licence or registration card and in contravention of ss. 13(1)(a) and 13(1)(b) of the *Atlantic Fishery Regulations, 1985*, SOR/86-21 (the "Regulations"). The vessel and its cargo of fish were seized by officials of the Department of Fisheries and Oceans pursuant to s. 51 of the *Fisheries Act* and escorted to St. John's, Newfoundland. The Crown in Right of Canada thereby took physical possession of the vessel.

#### B. *The Litigation: One Vessel but Two Courts*

7 On April 4 and 5, 1994, two informations were sworn charging the respondent with two counts of permitting the use of the vessel for fishing without a licence and two counts of permitting the use of the vessel for fishing without a registration card

toute la période pertinente, le navire était un navire canadien grevé d'une hypothèque enregistrée, dont l'intimée était le propriétaire inscrit.

En 1993, l'intimée a conclu un contrat d'affrètement à coque nue avec une société portugaise du nom de Marqueirapesca Lda. Les actionnaires de cette société sont M. Pratas, qui détient 51 pour 100 de ses actions en circulation, et Carlos et Mario Neves (les « frères Neves »), qui en détiennent 49 pour 100. Il n'a pas été contesté qu'en 1993 et 1994, Marqueirapesca Lda. a utilisé le navire pour pêcher au large de la côte de Terre-Neuve et dans les divisions 3M, 3N et 3O de la zone régie par la convention de l'OPANO.

L'OPANO est un organisme international qui a pour but d'optimiser l'utilisation, la gestion et la conservation des stocks de poisson de l'Atlantique nord-ouest dans un quadrant des eaux côtières et océaniques dont la frontière nord s'étend du détroit d'Hudson, au sud de l'île de Baffin, jusqu'au Groenland, et dont la frontière ouest s'étend de l'île de Baffin jusqu'au nord de la Caroline du Nord. Les divisions 3M, 3N et 3O se situent au sud et à l'ouest de Terre-Neuve. Deux de ces divisions comprennent des parties importantes des Grands Bancs de Terre-Neuve.

Le 2 avril 1994, on a vu des personnes à bord du navire pêcher dans la zone régie par la convention de l'OPANO en l'absence du permis et du certificat d'enregistrement requis par les al. 13(1)(a) et (b) du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, DORS/86-21 (le « Règlement »). Des fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans ont saisi le navire et sa cargaison de poisson en application de l'art. 51 de la *Loi sur les pêches* et ont escorté le navire à St. John's (Terre-Neuve). C'est ainsi que la Couronne du chef du Canada a pris matériellement possession du navire.

#### B. *Le litige : un navire et deux tribunaux*

Les 4 et 5 avril 1994, deux dénonciations ont été faites sous serment, comportant quatre chefs d'accusation contre l'intimée, dont deux étaient liés au fait d'avoir permis l'utilisation du navire pour la pêche en l'absence de certificat d'enregistrement et

contrary to ss. 13(1)(a) and 13(1)(b) of the Regulations.

On April 5, 1994, three days after the vessel was seized under the *Fisheries Act*, an action was commenced in the Federal Court of Canada by the mortgagee of the vessel, Clearwater Atlantic Seafoods Inc., seeking \$125,000, alleged to be the balance of purchase monies owing from the sales of the vessel to Mr. Pratas and the respondent. On the same day, the Federal Court of Canada issued an arrest order against the vessel being held by the Crown. On May 23, 1995, a second action was brought in the Federal Court of Canada, this time by the Neves Brothers claiming an ownership interest in the vessel valued at \$512,750. A second arrest order was issued on that same day.

On September 28, 1995, the respondent was indicted on the same charges as those contained in the informations sworn on April 4 and 5, 1994. The trial was scheduled to commence in the Newfoundland Supreme Court, Trial Division on November 28, 1996.

Meanwhile, the Crown continued in possession of the vessel and began to incur costs for its storage and maintenance. On November 12, 1996, approximately 19 months after the vessel was first seized and arrested, the Crown applied to intervene in the action commenced by the Neves Brothers in the Federal Court of Canada as a person claiming an interest in the property pursuant to Rule 1010 of the *Federal Court Rules*, C.R.C. 1978, c. 663. The application to intervene was supported by the Crown's claim for costs and expenses for the care and preservation of the vessel amounting to over \$500,000. That amount represented the costs incurred by the Crown in seizing the vessel under the *Fisheries Act*, and the on-going cost of maintaining the ship (approximately \$60,000 per year). At the same time, the Crown brought a motion for the lifting of the arrest and an order for the sale of the vessel pursuant to Federal Court Rule 1007(3).

deux autres à celui d'avoir permis l'utilisation du navire pour la pêche en l'absence de permis, en contravention des al. 13(1)a) et 13(1)b) du Règlement.

Trois jours après la saisie du navire en vertu de la *Loi sur les pêches*, soit le 5 avril 1994, le créancier titulaire de l'hypothèque grevant le navire, Clearwater Atlantic Seafoods Inc., a intenté une action devant la Cour fédérale du Canada pour réclamer la somme de 125 000 \$, qui correspondrait au solde du prix de la vente du navire à M. Pratas et à l'intimée. Le même jour, la Cour fédérale du Canada a délivré une ordonnance de saisie à l'égard du navire qui se trouvait en la possession de la Couronne. Le 23 mai 1995, une deuxième action a été intentée devant la Cour fédérale; dans celle-ci, les frères Neves revendiquaient un droit de propriété sur le navire, droit qu'ils évaluaient à 512 750 \$. La Cour fédérale a délivré une deuxième ordonnance de saisie le jour même.

Le 28 septembre 1995, l'intimée a été mise en accusation relativement aux mêmes chefs d'accusations que ceux figurant dans les dénonciations faites sous serment les 4 et 5 avril 1994. Le début du procès devant la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve a été fixé au 28 novembre 1996.

Entre-temps, la Couronne a conservé la possession du navire et a commencé à engager des frais pour sa garde et son entretien. Le 12 novembre 1996, environ 19 mois après la première saisie du navire, la Couronne a présenté une demande d'intervention dans l'action intentée par les frères Neves devant la Cour fédérale du Canada en tant que personne prétendant avoir un droit afférent aux biens en question conformément à la règle 1010 des *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C. 1978, ch. 663. La demande d'intervention de la Couronne s'appuyait sur sa réclamation concernant les frais et les déboursés relatifs à l'entretien et à la conservation du navire qui s'élevaient à plus de 500 000 \$. Ce montant représentait les frais que la Couronne avait engagés pour saisir le navire en vertu de la *Loi sur les pêches* ainsi que les frais généraux d'entretien de ce dernier (environ 60 000 \$ par année). D'autre part, la Couronne a

8

9

10

Rule 1007(3) provides that the court may, before judgment, order property under arrest to be sold if it is deteriorating in value.

présenté une requête en vue d'obtenir la mainlevée de la saisie et une ordonnance de vente du navire en vertu de la règle 1007(3) des *Règles de la Cour fédérale*. Cette disposition prévoit que la Cour peut, avant le jugement, ordonner que les biens saisis soient vendus s'ils perdent de leur valeur.

11 The respondent brought a motion in the Newfoundland Supreme Court, Trial Division for a declaration that the Crown was not entitled to proceed in another court to seek the sale of the vessel and an order for its release from seizure. That motion was denied on December 6, 1996.

L'intimée a présenté une requête devant la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que la Couronne n'avait pas le droit de s'adresser à un autre tribunal pour solliciter la vente du navire et une ordonnance de mainlevée de la saisie de celui-ci. Cette requête a été rejetée le 6 décembre 1996.

12 On December 9, 1996, a prothonotary of the Federal Court found that the Crown had the necessary interest to intervene in the action since it had incurred expenses after the arrest of the vessel, characterized as expenses *in custodia legis*. The prothonotary found that this was an appropriate case for the Federal Court to grant an order of sale as costs and expenses would continue to mount until the ship was sold. Further, the ship's classification certificate would soon expire, which would significantly reduce the ship's value. Therefore, the prothonotary found that the case met the test found in Rule 1007(3) of the *Federal Court Rules*. Accordingly, on December 18, 1996, the Federal Court ordered the sale of the vessel ([1996] F.C.J. No. 1683 (QL); (1996), 124 F.T.R. 167).

Le 9 décembre 1996, un protonotaire de la Cour fédérale a conclu que la Couronne avait l'intérêt requis pour intervenir dans l'action étant donné qu'elle avait engagé des dépenses après la saisie du navire, dépenses qualifiées de dépenses *in custodia legis*. Le protonotaire a estimé qu'il convenait en l'espèce que la Cour fédérale délivre une ordonnance de vente puisque les frais et déboursés continueraient d'augmenter jusqu'à la vente. De plus, le certificat de classification du navire devait expirer sous peu, ce qui réduirait de façon importante la valeur de celui-ci. Le protonotaire a donc conclu que le critère figurant à la règle 1007(3) des *Règles de la Cour fédérale* était respecté. En conséquence, la Cour fédérale a ordonné la vente du navire le 18 décembre 1996 ([1996] A.C.F. n° 1683 (QL); (1996), 124 F.T.R. 167).

13 The respondent applied for a stay of the order for sale pending its appeal, but the order for sale was confirmed by the Federal Court, Trial Division ([1997] F.C.J. No. 200 (QL)). The vessel was sold on May 15, 1997 for \$605,000 and, pursuant to the order of sale, the proceeds were deposited with the Receiver General in an interest bearing account for the benefit of the Federal Court. The respondent then appealed the order for sale to the Federal Court of Appeal, but since the vessel had already been sold that appeal was dismissed as being moot ((1998), 225 N.R. 32).

L'intimée a présenté une demande de sursis de l'ordonnance de vente jusqu'à ce qu'il soit statué sur son appel, mais la Section de première instance de la Cour fédérale a confirmé l'ordonnance ([1997] A.C.F. n° 200 (QL)). Le navire a été vendu le 15 mai 1997 pour la somme de 605 000 \$ et, conformément à l'ordonnance de vente, le produit de la vente a été déposé auprès du receveur général dans un compte portant intérêt, au profit de la Cour fédérale. L'intimée a ensuite interjeté appel de l'ordonnance de vente auprès de la Cour d'appel fédérale, mais, comme le navire avait déjà été vendu, l'appel a été rejeté au motif qu'il était devenu théorique ([1998] A.C.F. n° 362 (QL)).



On May 21, 1997, the respondent was convicted of the charges brought against it in the Supreme Court of Newfoundland, Trial Division ((1997), 150 Nfld. & P.E.I.R. 308). On July 2, 1997, the Newfoundland Supreme Court, Trial Division imposed a sentence on the respondent that included fines totalling \$120,000, the forfeiture of the proceeds of sale of the cargo of fish (\$58,989.34), and the forfeiture of \$50,000 of the proceeds of the sale of the vessel.

The respondent appealed its conviction and sentence to the Newfoundland Court of Appeal. Before that appeal could be heard, on August 11, 1999, a prothonotary of the Federal Court of Canada determined the ranking of the claims of the parties in the actions before it, including the claims of the mortgagee, the Neves brothers, and the Crown for fines, forfeiture and costs. The ranking of claims was conditional on the outcome of the respondent's appeal of sentence ((1999), 173 F.T.R. 31).

Another appeal was brought by the defendants to the action in the Federal Court, including Ulybel and Pratas, against the Prothonotary's ranking of claims. That appeal was heard before McKay J. of the Federal Court, Trial Division and judgment has been reserved.

On August 17, 1999, the Newfoundland Court of Appeal upheld the respondent's conviction and found that the sentence imposed was not excessive ((1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 321). However, the Court of Appeal held that the *Fisheries Act* did not provide the Newfoundland Supreme Court, Trial Division with the jurisdiction or authority to order the forfeiture of any of the proceeds of sale of a vessel. The Court of Appeal held that physical detention of a thing seized under the *Fisheries Act* is a necessary precondition to an order of forfeiture. In this case, the Court of Appeal held that the vessel must have been released from seizure when sold under the authority of the Federal Court, thereby precluding a subsequent order of forfeiture under the *Fisheries Act*. Accordingly, the Court of

Le 21 mai 1997, la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve a déclaré l'intimée coupable relativement aux accusations portées contre elle ((1997), 150 Nfld. & P.E.I.R. 308). Le 2 juillet 1997, elle lui a infligé une peine incluant des amendes s'élevant à 120 000 \$, la confiscation du produit de la vente de la cargaison de poisson (58 989,34 \$) et la confiscation d'une somme de 50 000 \$ sur le produit de la vente du navire.

L'intimée a interjeté appel de sa déclaration de culpabilité et de sa peine auprès de la Cour d'appel de Terre-Neuve. Avant l'audition de cet appel, un protonotaire de la Cour fédérale du Canada a déterminé, le 11 août 1999, le rang des réclamations des parties aux actions intentées devant cette Cour, notamment le rang des réclamations du créancier hypothécaire, des frères Neves et de la Couronne, la réclamation de celle-ci visant les amendes, la confiscation et les frais. Le rang des réclamations était conditionnel à l'issue de l'appel interjeté par l'intimée contre sa peine ([1999] A.C.F. n° 1295 (QL)).

Les défendeurs à l'action en Cour fédérale, dont Ulybel et Pratas, ont eux aussi interjeté appel pour contester le rang des réclamations établi par le protonotaire. Le juge McKay de la Section de première instance de la Cour fédérale a entendu cet appel et a différé le prononcé de son jugement.

Le 17 août 1999, la Cour d'appel de Terre-Neuve a confirmé la déclaration de culpabilité de l'intimée et a jugé que la peine infligée n'était pas excessive ((1999), 178 Nfld. & P.E.I.R. 321). La Cour d'appel a cependant conclu que la *Loi sur les pêches* ne conférait pas à la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve la compétence ou le pouvoir d'ordonner la confiscation du produit de la vente d'un navire. Selon la Cour d'appel, la rétention matérielle d'un objet saisi en vertu de la *Loi sur les pêches* est une condition préalable nécessaire au prononcé d'une ordonnance de confiscation. La Cour d'appel a statué que la vente ordonnée par la Cour fédérale avait nécessairement entraîné la mainlevée de la saisie du navire, ce qui empêchait le prononcé ulté-

14

15

16

17

Appeal overturned the order of forfeiture made by the court below.

18 The respondent's application to this Court for leave to appeal its conviction and sentence was denied. The Crown's application to this Court for leave to appeal the decision of the Court of Appeal was granted.

19 It is important to keep in mind that none of the decisions of the Federal Court of Canada is on appeal before this Court. In fact, nothing in these reasons should be interpreted as commenting on those proceedings. The only decision on appeal is the Newfoundland Court of Appeal's reversal of the sentencing court's order of forfeiture against the proceeds of sale of the vessel.

## II. Relevant Legislation

20 *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14, as amended by S.C. 1991, c. 1

**50.** Any fishery officer, fishery guardian or peace officer may arrest without warrant a person who that fishery officer, guardian or peace officer believes, on reasonable grounds, has committed an offence against this Act or any of the regulations, or whom he finds committing or preparing to commit an offence against this Act or any of the regulations.

**70.** (1) A fishery officer or fishery guardian who seizes any fish or other thing under this Act may retain custody of it or deliver it into the custody of any person the officer or guardian considers appropriate.

. . .

(3) A fishery officer or fishery guardian who has custody of any fish or other perishable thing seized under this Act may dispose of it in any manner the officer or guardian considers appropriate and any proceeds realized from its disposition shall be paid to the Receiver General.

**71.** (1) Subject to this section, any fish or other thing seized under this Act, or any proceeds realized from its disposition, may be detained until the fish or thing or

rieur d'une ordonnance de confiscation en application de la *Loi sur les pêches*. Par conséquent, la Cour d'appel a infirmé l'ordonnance de confiscation rendue en première instance.

Notre Cour a rejeté la demande d'autorisation de pourvoi qu'a présentée l'intimée contre sa déclaration de culpabilité et sa peine. Elle a accueilli la demande d'autorisation de pourvoi de la Couronne contre la décision de la Cour d'appel.

Il est important de se rappeler que les décisions de la Cour fédérale du Canada ne font l'objet d'aucun pourvoi devant notre Cour. En fait, rien dans les présents motifs ne devrait être interprété comme constituant une observation sur ces instances. La seule décision dont notre Cour est saisie est celle par laquelle la Cour d'appel de Terre-Neuve a infirmé l'ordonnance de confiscation émanant du tribunal chargé de déterminer la peine.

## II. Les dispositions législatives pertinentes

*Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14 (modifiée par L.C. 1991, ch. 1)

**50.** Les agents des pêches, gardes-pêche ou agents de la paix peuvent arrêter sans mandat toute personne dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis une infraction à la présente loi ou à ses règlements ou qu'ils prennent en flagrant délit d'infraction ou se préparant à commettre une infraction à la présente loi ou à ses règlements.

**70.** (1) L'agent des pêches ou le garde-pêche qui saisit du poisson ou un objet en vertu de la présente loi peut s'en réserver la garde ou l'attribuer à toute personne qu'il estime compétente.

. . .

(3) L'agent des pêches ou le garde-pêche qui a la garde de marchandises périssables saisies peut en disposer de la façon qu'il estime indiquée, le produit de l'aliénation étant versé au receveur général.

**71.** (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le poisson ou les objets saisis en vertu de la présente loi ou le produit de leur aliénation peuvent être

proceeds are forfeited or proceedings relating to the fish or thing are finally concluded.

(2) Subject to subsection 72(4), a court may order any fish or other thing seized under this Act to be returned to the person from whom it was seized if security is given to Her Majesty in a form and amount that is satisfactory to the Minister.

. . .

**71.1** (1) Where a person is convicted of an offence under this Act, the court may, in addition to any punishment imposed, order the person to pay the Minister an amount of money as compensation for any costs incurred in the seizure, storage or disposition of any fish or other thing seized under this Act by means of or in relation to which the offence was committed.

(2) Where a court orders a person to pay an amount of money as compensation under subsection (1), the amount and any interest payable on that amount constitute a debt due to Her Majesty and may be recovered as such in any court of competent jurisdiction.

**72.** (1) Where a person is convicted of an offence under this Act, the court may, in addition to any punishment imposed, order that any thing seized under this Act by means of or in relation to which the offence was committed, or any proceeds realized from its disposition, be forfeited to Her Majesty.

(2) Where a person is convicted of an offence under this Act that relates to fish seized pursuant to paragraph 51(a), the court shall, in addition to any punishment imposed, order that the fish, or any proceeds realized from its disposition, be forfeited to Her Majesty.

(3) Where a person is charged with an offence under this Act that relates to fish seized pursuant to paragraph 51(a) and the person is acquitted but it is proved that the fish was caught in contravention of this Act or the regulations, the court may order that the fish, or any proceeds realized from its disposition, be forfeited to Her Majesty.

. . .

**73.1** (1) Subject to subsection (2), any fish or other thing seized under this Act, or any proceeds realized from its disposition, that are not forfeited to Her Majesty under section 72 shall, on the final conclusion of the proceedings relating to the fish or thing, be delivered to the person from whom the fish or thing was seized.

retenus jusqu'à ce que leur confiscation soit prononcée ou qu'une décision définitive soit rendue lors des poursuites intentées à leur égard.

(2) Sous réserve du paragraphe 72(4), le tribunal peut ordonner la restitution au saisi du poisson ou des objets saisis, sur fourniture à Sa Majesté d'une garantie que le ministre juge acceptable quant au montant et à la forme.

. . .

**71.1** (1) Le tribunal qui déclare une personne coupable d'une infraction à la présente loi peut, en sus de toute autre peine infligée, ordonner au contrevenant d'indemniser le ministre des frais engagés dans le cadre de la saisie, de la garde ou de l'aliénation du poisson ou des objets saisis qui ont servi ou donné lieu à la perpétration de l'infraction.

(2) L'indemnisation visée au paragraphe (1) et les intérêts afférents constituent une créance de Sa Majesté dont le recouvrement peut être poursuivi à ce titre devant toute juridiction compétente.

**72.** (1) Le tribunal qui déclare une personne coupable d'une infraction à la présente loi peut, en sus de toute autre peine infligée, ordonner que tout objet saisi qui a servi ou donné lieu à la perpétration de l'infraction — ou le produit de son aliénation — soit confisqué au profit de Sa Majesté.

(2) Le tribunal qui déclare une personne coupable d'avoir commis une infraction à la présente loi relativement à du poisson saisi en vertu de l'alinéa 51a) est tenu, en sus de toute autre peine infligée, d'ordonner la confiscation au profit de Sa Majesté du poisson ou du produit de son aliénation.

(3) Le tribunal qui acquitte une personne accusée d'une infraction à la présente loi relativement à du poisson saisi en vertu de l'alinéa 51a) peut ordonner la confiscation au profit de Sa Majesté du poisson ou du produit de son aliénation s'il est prouvé que ce poisson a été pêché en contravention avec cette loi ou ses règlements.

. . .

**73.1** (1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsque, à l'issue des procédures portant sur le poisson ou les objets saisis, le tribunal n'a pas ordonné leur confiscation ou celle du produit de leur aliénation, les objets ou le produit sont remis au saisi.

(2) Subject to subsection 72(4), where a person is convicted of an offence relating to any fish or other thing seized under this Act and the court imposes a fine but does not order forfeiture,

(a) the fish or thing may be detained until the fine is paid;

(b) it may be sold under execution in satisfaction of the fine; or

(c) any proceeds realized from its disposition may be applied in payment of the fine.

. . . .

**75.** (1) Where any thing other than fish is forfeited to Her Majesty under subsection 72(1) or (4), any person who claims an interest in the thing as owner, mortgagee, lienholder or holder of any like interest, other than a person convicted of the offence that resulted in the forfeiture or a person from whom the thing was seized, may, within thirty days after the forfeiture, apply in writing to a judge for an order pursuant to subsection (4).

. . . .

(4) Where, on the hearing of an application made pursuant to subsection (1), it is made to appear to the satisfaction of the judge,

(a) that the applicant is innocent of any complicity in the offence or alleged offence that resulted in the forfeiture and of any collusion in relation to that offence with the person who was convicted of, or who may have committed, the offence, and

(b) that the applicant exercised all reasonable care in respect of the person permitted to obtain the possession of the thing in respect of which the application is made to satisfy himself that the thing was not likely to be used contrary to this Act or the regulations, or, in the case of a mortgagee or lienholder, that he exercised such care with respect to the mortgagor or the liengiver,

the applicant is entitled to an order declaring that his interest is not affected by the forfeiture and declaring the nature and extent of his interest.

(2) Sous réserve du paragraphe 72(4), les règles qui suivent s'appliquent lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction portant sur le poisson ou les objets saisis et que le tribunal inflige une amende mais n'ordonne pas la confiscation :

a) le poisson ou les objets peuvent être retenus jusqu'à l'acquittement de l'amende;

b) ils peuvent être vendus par adjudication forcée pour paiement de l'amende;

c) le produit de toute aliénation peut être affecté au paiement de l'amende.

. . . .

**75.** (1) Sauf lorsqu'il s'agit de poisson confisqué, toute personne — autre que celle qui a été déclarée coupable de l'infraction ayant entraîné la confiscation, ou que le saisi — qui prétend avoir un droit sur un objet confisqué en vertu des paragraphes 72(1) ou (4), à titre de propriétaire, de créancier hypothécaire ou de titulaire de privilège ou de tout droit semblable, peut, dans les trente jours qui suivent la confiscation, demander par écrit à un juge de rendre l'ordonnance prévue au paragraphe (4).

. . . .

(4) Le juge fait droit à la requête en rendant une ordonnance déclarant que la confiscation ne porte pas atteinte au droit du demandeur et précisant la nature et l'étendue de ce droit si, à l'audition de la demande, il constate la réunion des conditions suivantes :

a) il n'y a eu, à l'égard de l'infraction, réelle ou présumée, qui a entraîné la confiscation, aucune complicité ou collusion entre le demandeur et, selon le cas, la personne déclarée coupable ou tout auteur potentiel de l'infraction;

b) le demandeur a pris bien soin de s'assurer que l'objet ou le poisson visé par la demande ne servirait pas à la perpétration d'un acte contraire à la présente loi ou à ses règlements par la personne qui s'en est vue attribuer la possession ou, dans le cas d'un créancier hypothécaire ou d'un titulaire de privilège ou de droit semblable, le débiteur hypothécaire ou le débiteur assujéti au privilège ou droit en question.

*Federal Court Rules, C.R.C. 1978, c. 663*

*Rule 1007.* (1) The Court may, either before or after final judgment, order any property under the arrest of the Court to be appraised, or to be sold with or without appraisal, and either by public auction or by private contract, and may direct what notice by advertisement or otherwise shall be given or may dispense with the same.

(2) Without limiting paragraph (1), the Court may, either before or after final judgment, order

(a) that, where any property is under the arrest of the Court, it be advertised for sale in accordance with directions contained in the order, which may include any or all of the following:

. . .

(vi) any other direction that seems appropriate to the circumstances of the particular case; or

(b) that an agent be employed for the sale of any such property, with authority to sell subject to such conditions as are stipulated in the order or subject to subsequent approval by the Court, on such terms as to compensation of the agent for his services as may be stipulated in the order.

(3) If the property is deteriorating in value, the Court may order it to be sold forthwith.

. . .

(7) As soon as possible after the execution of a commission of sale, the marshal shall pay into court the gross proceeds of the sale, and shall with the commission file his accounts and vouchers in support thereof.

. . .

*Rule 1008.* (1) When an application is made for payment out of any money paid into court under Rule 1007(7), the Court has power to determine the rights of all claimants thereto and may make such order and give such directions as will enable the Court to adjudicate upon the rights of all claimants to such money and to order payment out to any person of any such money or portion thereof in accordance with its findings.

. . .

*Rule 1010.* (1) Where property against which an action *in rem* has been brought is under arrest or money repre-

*Règles de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, ch. 663*

*Règle 1007.* (1) La Cour pourra, avant ou après le jugement final, ordonner que des biens saisis sur son ordre soient évalués, ou soient vendus, après avoir été évalués ou non, soit aux enchères publiques, soit par contrat privé, et elle peut prescrire quel avis doit être donné à ce sujet sur publicité ou autrement, ou peut dispenser de donner avis.

(2) Sous réserve de l'alinéa (1), la Cour pourra, avant ou après le jugement final, ordonner que,

a) lorsqu'un bien est sous la saisie de la Cour, il soit mis en vente par des annonces selon les instructions contenues dans l'ordonnance qui peuvent comprendre l'une ou toutes les modalités suivantes :

. . .

(vi) pourront être émises toutes autres instructions appropriées aux circonstances; ou

b) qu'un agent ou courtier soit utilisé pour la vente de ces biens, avec l'autorisation de vendre aux conditions mentionnées dans l'ordonnance ou sous réserve d'une approbation subséquente de la Cour et selon un dédommagement pour les services de l'agent ou du courtier fixé dans l'ordonnance.

(3) Si les biens perdent de leur valeur, la Cour pourra ordonner de les vendre immédiatement.

. . .

(7) Dès que possible après l'exécution d'une commission de vente, le prévôt doit consigner à la Cour le produit brut de la vente, et il doit déposer, avec la commission, ses comptes et pièces à l'appui.

. . .

*Règle 1008.* (1) En cas de demande de versement par prélèvement sur de l'argent consigné au tribunal en vertu de la Règle 1007(7), la Cour aura le pouvoir de déterminer les droits de tous les réclamants sur cet argent et elle pourra rendre l'ordonnance et donner les instructions qui lui permettront de statuer sur les droits que possèdent tous les réclamants sur cet argent, et elle a également le pouvoir d'ordonner le versement à une personne de tout ou partie de cet argent selon ses conclusions.

. . .

*Règle 1010.* (1) Lorsque des biens visés par une action *in rem* sous saisie ou que l'argent représentant le produit

senting the proceeds of sale of property against which such an action has been brought is in court, a person who claims an interest in the property or money but who is not a defendant in the action may, with leave of the Court, intervene in the action.

### III. Issue and Principal Arguments of the Parties

21 The basic issue on appeal is whether the Newfoundland Court of Appeal erred in reversing the sentencing judge's order for forfeiture of proceeds of the vessel. The focus of argument is on the proper interpretation of the scope of the power to order the forfeiture of proceeds under s. 72(1) of the *Fisheries Act*: can it cover proceeds from the sale of a ship or is it limited to those proceeds realized from a sale of perishables pursuant to s. 70(3) of the Act?

22 The appellant submits that the Court of Appeal erred by interpreting the power to make an order of forfeiture under s. 72(1) of the *Fisheries Act* too narrowly. She argues that the plain language of s. 72(1) supports a broader interpretation, one that permits the court to make an order of forfeiture against the proceeds of sale of a vessel, even where the sale of the vessel was made under the authority of another court. The appellant says that such an interpretation is necessary to harmonize the *Fisheries Act*, with the *Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, and the *Federal Court Rules*.

23 The respondent adopts the position taken by the Newfoundland Court of Appeal in this case. The respondent argues that the only proceeds that are subject to forfeiture under the *Fisheries Act* are the proceeds of perishables sold pursuant to s. 70(3). The respondent says that the *Fisheries Act* should be interpreted as requiring the continued physical detention of a thing seized as a necessary precondition to an order of forfeiture of that thing. Thus, in this case, the sale of the vessel under the authority of the Federal Court precluded the sentencing

de la vente des biens visés par une telle action se trouve consigné à la Cour, une personne qui prétend avoir un droit afférent aux biens ou à l'argent mais qui n'est pas défenderesse à l'action peut, avec la permission de la Cour, intervenir dans l'action.

### III. La question en litige et les principaux arguments des parties

La question fondamentale dans le présent pourvoi est celle de savoir si la Cour d'appel de Terre-Neuve a commis une erreur en infirmant l'ordonnance de confiscation du produit de la vente du navire rendue par le juge chargé de déterminer la peine. Les arguments portent surtout sur l'interprétation juste de l'étendue du pouvoir d'ordonner la confiscation du produit de la vente que confère le par. 72(1) de la *Loi sur les pêches* : ce pouvoir peut-il viser le produit de la vente d'un navire ou se limite-t-il au produit de la vente de marchandises périssables sous le régime du par. 70(3) de la Loi?

L'appelante soutient que la Cour d'appel a commis une erreur en interprétant de façon trop restrictive le pouvoir de rendre une ordonnance de confiscation prévu au par. 72(1) de la *Loi sur les pêches*. Elle prétend que le sens ordinaire du par. 72(1) appuie une interprétation plus large permettant au tribunal de rendre une ordonnance de confiscation du produit de la vente d'un navire même lorsque la vente du navire a été ordonnée par un autre tribunal. L'appelante affirme qu'une telle interprétation est nécessaire pour harmoniser la *Loi sur les pêches* avec la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. 1985, ch. F-7, et les *Règles de la Cour fédérale*.

L'intimée adopte la position de la Cour d'appel de Terre-Neuve en l'espèce. D'après elle, le seul produit susceptible de confiscation en vertu de la *Loi sur les pêches* est le produit de l'aliénation des marchandises périssables prévue au par. 70(3). Elle affirme qu'il faut interpréter la *Loi sur les pêches* comme prévoyant que la rétention matérielle continue du bien saisi constitue une condition préalable nécessaire au prononcé d'une ordonnance de confiscation de ce bien. En l'espèce, la vente du navire ordonnée par la Cour fédérale empêchait donc le

court from imposing a valid order of forfeiture against the proceeds of the vessel as part of the sentence in this case. The respondent says that such an interpretation is consistent with the scheme of the Act and the presumption of innocence.

#### IV. Analysis

##### A. *Background: The Fisheries Act and the Power of Forfeiture*

It is convenient at this stage to provide some background to the *Fisheries Act* and the specific provision at issue in this appeal. The principal object of the *Fisheries Act* has been found by a number of appellate courts to be that as summarized by the Nova Scotia Court of Appeal in *R. v. Savory* (1992), 108 N.S.R. (2d) 245, at para. 14:

The *Act* and the *Regulations* have been passed for the purpose of regulating the fishery; regulatory legislation should be given a liberal interpretation. A major objective of the *Act* and the *Regulations* is to properly manage and control the commercial fishery.

See also *R. v. Corcoran* (1997), 153 Nfld. & P.E.I.R. 318, at paras. 22-25; *R. v. Vautour* (2000), 226 N.B.R. (2d) 226 (Q.B.), at paras. 10-11 and 13; *R. v. Chute* (1997), 160 N.S.R. (2d) 378 (C.A.).

As noted by the sentencing judge in this case, serious problems exist in the Atlantic fishing industry:

It is common knowledge that the fish stocks on the Grand Banks as well as elsewhere in the Atlantic fishery waters of Canada have been seriously depleted.

Canada has passed certain laws to enable this country to carry out proper conservation measures. NAFO was organized for the conservation of fish stocks by setting various quotas and regulations. The regulations are aimed at the regulation of the fishing industry with a view to the preservation of fishery resources which are crucial to the operation and continuation of an important Canadian industry.

tribunal chargé de déterminer la peine d'imposer une ordonnance valide de confiscation du produit de la vente du navire comme l'un des éléments de la peine. L'intimée affirme que cette interprétation est compatible avec l'économie de la Loi et la présomption d'innocence.

#### IV. Analyse

##### A. *Historique : La Loi sur les pêches et le pouvoir de confiscation*

Il convient à ce stade-ci de fournir certaines données historiques sur la *Loi sur les pêches* et les dispositions particulières en cause dans le présent pourvoi. Un certain nombre de tribunaux d'appel ont jugé que l'objet principal de la *Loi sur les pêches* correspondait à celui que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a résumé dans l'arrêt *R. c. Savory* (1992), 108 N.S.R. (2d) 245, par. 14 :

[TRADUCTION] La *Loi* et son *Règlement* ont été adoptés afin de réglementer les pêches, et les mesures de réglementation devraient s'interpréter de façon large. Un objectif important de la *Loi* et du *Règlement* est de régir et de surveiller convenablement la pêche commerciale.

Voir également *R. c. Corcoran* (1997), 153 Nfld. & P.E.I.R. 318, par. 22-25; *R. c. Vautour* (2000), 226 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 226 (B.R.), par. 10, 11 et 13; *R. c. Chute* (1997), 160 N.S.R. (2d) (C.A.).

Comme l'a souligné le juge chargé de déterminer la peine en l'espèce, l'industrie de la pêche de l'Atlantique éprouve de graves problèmes :

[TRADUCTION] Le grave déclin des stocks de poisson dans les Grands Bancs de Terre-Neuve et ailleurs dans les zones de pêche canadiennes de l'Atlantique est un fait notoire.

Le Canada a adopté certaines lois lui permettant de prendre des mesures de conservation appropriées. L'OPANO a été mise sur pied pour favoriser la conservation des stocks de poisson par l'établissement de différents quotas et de différentes dispositions réglementaires. Ces dernières visent à réglementer l'industrie de la pêche et à préserver les ressources halieutiques, vitales pour l'exploitation et la survie d'une importante industrie canadienne.

24

25

In order to garner support for Canadian concerns over excessive fishing on the nose and tail of the Grand Banks, Canada has to demonstrate its ability to control its own vessels.

26

One of the ways that Parliament has seen fit to support the proper management and control of the commercial fishery is to provide the courts with the power to impose significant penalties upon conviction of offences under the *Fisheries Act*. The most recent amendments to the *Fisheries Act*, enacted in 1991, were primarily concerned with increasing the severity of penalties to deter the abuse of the fishery resource and make it uneconomical for rogue fishermen to flout the *Fisheries Act* and the Regulations. For instance, Parliament increased the fines for those who violate the Regulations in the Convention Area to a maximum of \$500,000.

27

Parliament also amended the power to order forfeiture of property seized under the *Fisheries Act* and the proceeds of sale of such property. The power of forfeiture has long been one of the penalties available to courts in sentencing persons convicted of offences under the *Fisheries Act*. That power is contained in s. 72, the provision at issue in this appeal. Prior to the 1991 amendments, the authority to order forfeiture of proceeds was limited to proceeds arising from a sale of perishables under s. 71(3) (now s. 70(3)). Section 72 provided as follows:

**72.** (1) Where a person is convicted of an offence under this Act or the regulations, the convicting court or judge may, in addition to any punishment imposed, order that any thing seized pursuant to subsection 71(1), or the whole or any part of the proceeds of a sale referred to in subsection 71(3), be forfeited and, on such an order being made, the thing so ordered to be forfeited is forfeited to Her Majesty in right of Canada.

Section 71(3), for its part, provided:

**71.** . . .

Pour recueillir des appuis à l'égard de ses préoccupations concernant la pêche excessive sur le nez et la queue des Grands Bancs, le Canada doit démontrer sa capacité de contrôler ses propres navires.

L'une des façons dont le législateur a jugé bon de favoriser la gestion et le contrôle appropriés de la pêche commerciale consiste à conférer aux tribunaux le pouvoir d'infliger des peines très sévères en cas de déclaration de culpabilité pour des infractions prévues à la *Loi sur les pêches*. Les plus récentes modifications à la *Loi sur les pêches*, édictées en 1991, visaient principalement à accroître la sévérité des peines afin de dissuader l'utilisation abusive des ressources halieutiques et de faire en sorte qu'il ne soit pas rentable pour les pêcheurs malhonnêtes de faire fi de la *Loi sur les pêches* et du Règlement. Par exemple, le législateur a augmenté et fixé à 500 000 \$ le montant maximal des amendes dont sont passibles les personnes qui contreviennent au Règlement dans la zone régie par la convention.

Le législateur a aussi modifié le pouvoir d'ordonner la confiscation des biens saisis en vertu de la *Loi sur les pêches* et du produit de leur vente. Le pouvoir de confiscation est l'une des peines dont disposent depuis longtemps les tribunaux lorsqu'ils déterminent la peine de personnes déclarées coupables d'une infraction prévue à la *Loi sur les pêches*. Ce pouvoir est énoncé à l'art. 72, soit la disposition en cause dans le présent pourvoi. Avant les modifications de 1991, cette disposition limitait le pouvoir d'ordonner la confiscation du produit de la vente au produit de la vente de marchandises périssables que prévoyait le par. 71(3) (maintenant le par. 70(3)). Voici le libellé de l'ancienne disposition :

**72.** (1) Le tribunal ou le juge peuvent, en sus de toute autre peine imposée à la personne déclarée coupable d'une infraction à la présente loi ou à ses règlements, ordonner la confiscation de tout objet ou poisson saisi, ou du produit, en tout ou en partie, de la vente. Le cas échéant, la confiscation s'opère au profit de Sa Majesté du chef du Canada dès que l'ordonnance est rendue.

Quant au par. 71(3), il prévoyait :

**71.** . . .



(3) Where, in the opinion of the person having custody of any thing seized pursuant to subsection (1), the thing will rot, spoil or otherwise perish, that person may sell the thing in such manner and for such price as that person may determine.

However, since the 1991 amendments, and at all times material to this appeal, s. 72 has provided as follows:

**72.** (1) Where a person is convicted of an offence under this Act, the court may, in addition to any punishment imposed, order that any thing seized under this Act by means of or in relation to which the offence was committed, or any proceeds realized from its disposition, be forfeited to Her Majesty.

#### B. *Principles of Statutory Interpretation*

In numerous cases, this Court has endorsed the approach to the construction of statutes set out in the following passage from Driedger's *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

This famous passage from Driedger "best encapsulates" our Court's preferred approach to statutory interpretation: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paras. 21 and 23. Driedger's passage has been cited with approval by our Court on frequent occasions in many different interpretive settings which need not be mentioned here.

Because of the interaction in this case between the *in personam* jurisdiction of the Newfoundland Supreme Court under the *Fisheries Act* and the *in rem* admiralty jurisdiction of the Federal Court under the *Federal Court Act*, in considering the "entire context" of s. 72(1) and the intent of Parliament, it is important to keep in mind the principles for harmonizing different statutes. Professor Ruth Sullivan expressed these principles as follows, in *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994), at p. 288:

(3) Si elle estime que des marchandises saisies en vertu du paragraphe (1) risquent de se détériorer, la personne qui en a la garde peut les vendre selon les modalités et aux prix qu'elle détermine.

Toutefois, depuis les modifications de 1991, l'art. 72 prévoit, et prévoyait pendant toute la période pertinente :

**72.** (1) Le tribunal qui déclare une personne coupable d'une infraction à la présente loi peut, en sus de toute autre peine infligée, ordonner que tout objet saisi qui a servi ou donné lieu à la perpétration de l'infraction — ou le produit de son aliénation — soit confisqué au profit de Sa Majesté.

#### B. *Les principes d'interprétation des lois*

Dans de nombreux arrêts, notre Cour a retenu le principe d'interprétation des lois contenu dans l'extrait suivant de Driedger, à la p. 87 de son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983) :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Cet extrait célèbre de Driedger « résume le mieux » la méthode que privilégie notre Cour en matière d'interprétation des lois : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21 et 23. Notre Cour a cité avec approbation ce passage de Driedger à de nombreuses occasions et dans différents contextes d'interprétation qu'il n'y a pas lieu de mentionner en l'espèce.

Compte tenu de l'interaction, en l'espèce, entre la compétence *in personam* dont la Cour suprême de Terre-Neuve est investie en application de la *Loi sur les pêches* et de la compétence *in rem* en matière d'amirauté que la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Cour fédérale, il est important de garder à l'esprit les principes d'harmonisation des lois en examinant le « contexte global » du par. 72(1) et l'intention du législateur. Le professeur Ruth Sullivan a exprimé ainsi ces principes dans son ouvrage intitulé *Driedger on the Construction of Statutes* (3<sup>e</sup> éd. 1994), p. 288 :

28

29

30

The meaning of words in legislation depends not only on their immediate context but also on a larger context which includes the Act as a whole and the statute book as a whole. The presumptions of coherence and consistency apply not only to Acts dealing with the same subject but also, albeit with lesser force, to the entire body of statute law produced by a legislature. . . . Therefore, other things being equal, interpretations that minimize the possibility of conflict or incoherence among different enactments are preferred.

C. *Application of Principles of Statutory Interpretation: Section 72 and the Scope of the Power to Order Forfeiture*

1. Grammatical and Ordinary Meaning

31 In interpreting the scope of the power to order forfeiture of proceeds under the *Fisheries Act*, it is natural to begin by considering the grammatical and ordinary meaning the words of s. 72(1). As already noted, s. 72(1) provides:

72. (1) Where a person is convicted of an offence under this Act, the court may, in addition to any punishment imposed, order that any thing seized under this Act by means of or in relation to which the offence was committed, or any proceeds realized from its disposition, be forfeited to Her Majesty. [Emphasis added.]

32 The possessive pronoun in the phrase “any proceeds realized from its disposition” clearly refers to the antecedent “any thing seized under the Act” in the preceding clause. Section 51 is the exclusive source of the power to seize property under the *Fisheries Act*. It provides for the seizure of “any fishing vessel, vehicle, fish or other thing that [a fishery] officer or guardian believes on reasonable grounds was obtained by or used in the commission of an offence under this Act . . .”. Therefore, in light of the kinds of property subject to seizure under s. 51, reading the words in s. 72(1) in their ordinary and grammatical sense, the provision clearly contemplates the making of an order of forfeiture of the proceeds of disposition of a vessel seized under the Act. Furthermore, it is notable that the proceeds subject to forfeiture are not lim-

[TRADUCTION] Le sens des mots dans un texte législatif ne dépend pas seulement de leur contexte immédiat, mais aussi d'un contexte plus large, qui comprend l'ensemble de la Loi et l'ensemble des lois en vigueur. Les présomptions de cohérence et d'uniformité d'expression s'appliquent non seulement aux lois traitant d'une même matière, mais aussi quoique avec moins de force à l'ensemble des lois adoptées par le législateur. [. . .] Par conséquent, toutes choses étant égales par ailleurs, on retiendra les interprétations qui réduisent la possibilité de contradiction ou d'incohérence parmi les différentes lois.

C. *L'application des principes d'interprétation des lois : L'article 72 et l'étendue du pouvoir d'ordonner la confiscation*

1. Le sens ordinaire et grammatical

Dans l'interprétation de l'étendue du pouvoir d'ordonner la confiscation du produit de la vente que confère la *Loi sur les pêches*, il est normal de commencer par l'examen du sens ordinaire et grammatical du libellé du par. 72(1). Comme nous l'avons vu, cette disposition prévoit :

72. (1) Le tribunal qui déclare une personne coupable d'une infraction à la présente loi peut, en sus de toute autre peine infligée, ordonner que tout objet saisi qui a servi ou donné lieu à la perpétration de l'infraction — ou le produit de son aliénation — soit confisqué au profit de Sa Majesté. [Je souligne.]

Le pronom possessif figurant dans l'expression « le produit de son aliénation » renvoie manifestement à l'antécédent « tout objet saisi » figurant dans la proposition qui précède. L'article 51 constitue l'unique source du pouvoir de saisir des biens prévu par la *Loi sur les pêches*. Cette disposition permet de saisir « les bateaux de pêche, les véhicules, le poisson et tous autres objets dont [l'agent des pêches ou le garde-pêche] a des motifs raisonnables de croire qu'ils ont été obtenus par la perpétration d'une infraction à la présente loi . . . ». En conséquence, si on interprète les termes utilisés au par. 72(1) dans leur sens ordinaire et grammatical, en tenant compte du type de biens susceptibles de saisie aux termes de l'art. 51, il est clair que la portée du par. 72(1) s'étend au prononcé d'une ordonnance de confiscation du produit de l'aliénation

ited to those proceeds realized through dispositions made under the *Fisheries Act*.

## 2. Legislative History and the Intention of Parliament

To understand the scope of s. 72(1), it is useful to consider its legislative evolution. Prior enactments may throw some light on the intention of Parliament in repealing, amending, replacing or adding to a statute: *Gravel v. City of St-Léonard*, [1978] 1 S.C.R. 660, at p. 667, *per* Pigeon J., cited approvingly by Major J. in *Amos v. Insurance Corp. of British Columbia*, [1995] 3 S.C.R. 405, at para. 13. As noted above, a former version of the forfeiture provision did limit the scope of the power to order forfeiture of proceeds to the proceeds of a disposition of perishables made under s. 71(3) of the Act (now s. 70(3)). However, in 1991, s. 72(1) was amended and the language limiting the scope of the power to order forfeiture of proceeds was removed. Indeed, this was the only meaningful change made to s. 72(1). A review of the Minutes of Proceedings of the Legislative Committee and the Parliamentary debates in Hansard offers little insight into the intention of Parliament in making this change in the forfeiture provision. In fact, no references were made to this specific provision in either the Committee hearings or the Parliamentary debate that preceded its amendment. However, it is clear that as a whole, the 1991 amendments to the *Fisheries Act* were intended to modernize the legislation, and to increase the flexibility and severity of penalties for *Fisheries Act* offences.

It is possible that the removal of the reference to the proceeds of a disposition of perishables, in favour of a general reference to the proceeds of “any thing seized under this Act”, was intended by the drafters merely to streamline the language of the section, and not to broaden the scope of forfeiture as it relates to proceeds. However, there is a

d’un navire saisi en vertu de la Loi. Il faut en outre souligner que le produit susceptible de confiscation n’est pas uniquement le produit d’une aliénation faite en vertu de la *Loi sur les pêches*.

## 2. L’historique de la Loi et l’intention du législateur

Pour comprendre la portée du par. 72(1), il est utile d’examiner son évolution sur le plan législatif. Les textes antérieurs sont de nature à jeter de la lumière sur l’intention qu’avait le législateur en les abrogeant, les modifiant, les remplaçant ou y ajoutant : *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660, p. 667, le juge Pigeon, cité avec approbation par le juge Major dans l’arrêt *Amos c. Insurance Corp. of British Columbia*, [1995] 3 R.C.S. 405, par. 13. Comme je l’ai mentionné précédemment, l’ancienne disposition prévoyant la confiscation limitait l’étendue du pouvoir d’ordonner la confiscation au produit de la vente de marchandises périssables effectuée en vertu du par. 71(3) de la Loi (maintenant le par. 70(3)). Toutefois, en 1991, le par. 72(1) a été modifié et les termes limitant l’étendue du pouvoir d’ordonner la confiscation du produit de la vente ont été supprimés. Il s’agit d’ailleurs du seul changement important apporté au par. 72(1). L’examen des Procès-verbaux du Comité législatif et des Débats parlementaires publiés dans le Hansard ne nous éclaire pas beaucoup sur l’intention qu’avait le législateur en apportant cette modification à la disposition relative à la confiscation. En fait, le par. 72(1) n’a pas été mentionné dans le cadre des audiences du comité et des débats parlementaires qui ont précédé sa modification. Il est toutefois clair que, dans l’ensemble, les modifications apportées en 1991 à la *Loi sur les pêches* visaient à moderniser cette loi et à accroître la souplesse et la sévérité des peines reliées aux infractions prévues dans la *Loi sur les pêches*.

En supprimant la mention du produit de la vente de marchandises périssables pour la remplacer par la mention générale du produit de « tout objet saisi », les rédacteurs visaient peut-être uniquement à simplifier le libellé de l’article, et non pas à élargir l’étendue de la confiscation en ce qui a trait au produit. Il existe toutefois une présomption

presumption that amendments to the wording of a legislative provision are made for some intelligible purpose, such as to clarify the meaning, to correct a mistake, or to change the law: see Sullivan, *supra*, at p. 450. Laskin J. (as he then was) applied this presumption in *Bathurst Paper Ltd. v. Minister of Municipal Affairs of New Brunswick*, [1972] S.C.R. 471, at pp. 477-78. Writing for the Court, he held that “[l]egislative changes may reasonably be viewed as purposive, unless there is internal or admissible external evidence to show that only language polishing was intended”. In this case, through its wholesale removal of specific limiting language, the effect of the 1991 amendment to s. 72(1) is to broaden the scope of the forfeiture provision to include the power to forfeit proceeds of the sale of a vessel. This effect is consistent with the intention of Parliament, as recorded in Hansard, to increase the flexibility and severity of available penalties for *Fisheries Act* offences.

selon laquelle les modifications du libellé d’une disposition législative poursuivent un but intelligible, comme préciser le sens, corriger une erreur ou modifier la loi : voir Sullivan, *op. cit.*, p. 450. Le juge Laskin (plus tard Juge en chef) a appliqué cette présomption dans l’arrêt *Bathurst Paper Ltd. c. Ministre des Affaires municipales du Nouveau-Brunswick*, [1972] R.C.S. 471, p. 477-478. S’exprimant au nom de notre Cour, il a statué qu’« [i]l est raisonnable de croire que les modifications aux lois ont un but, à moins que des indices intrinsèques, ou des indices extrinsèques recevables, démontrent qu’on n’ait voulu qu’en polir le style ». Compte tenu de la suppression totale des termes restrictifs, la modification apportée en 1991 au par. 72(1) a pour effet d’élargir la portée de la disposition relative à la confiscation en y intégrant le pouvoir de confisquer le produit de la vente d’un navire. Cet effet est conforme à l’intention du législateur, consignée dans le Hansard, qui consiste à accroître la souplesse et la sévérité des peines applicables aux infractions prévues dans la *Loi sur les pêches*.

35 Before this Court, counsel did not initially refer to the legislative history of the forfeiture provision. It appears that the Court of Appeal did not benefit from argument on the effect of the 1991 amendments on the proper interpretation of the scope of the power to order forfeiture. Nevertheless, in combination, the grammatical and ordinary meaning of the words in s. 72(1) and the intention of Parliament as indicated by the legislative history of the provision do support a broader interpretation of the scope of the forfeiture power than was given by the Court of Appeal.

### 3. The Scheme of the Act

36 As noted above, the *Fisheries Act* creates offences and imposes penalties in order to further its object of the proper management and control of the commercial fishing industry. In this appeal, we are particularly concerned with the scheme of that part of the *Fisheries Act* falling under the heading “Disposition of Seized Things”. The provisions in that part of the *Fisheries Act* provide authority to deal with the property of a person accused of an

À l’origine, les avocats n’ont pas porté l’historique législatif de la disposition relative à la confiscation à l’attention de notre Cour. La Cour d’appel n’a pas eu l’avantage d’entendre des arguments concernant l’effet des modifications de 1991 sur l’interprétation juste de l’étendue du pouvoir d’ordonner la confiscation. Quoi qu’il en soit, le sens ordinaire et grammatical du libellé du par. 72(1) et l’intention du législateur qui ressort de l’historique législatif de cette disposition appuient, ensemble, une interprétation de l’étendue du pouvoir de confiscation plus large que celle retenue par la Cour d’appel.

### 3. Le régime établi par la Loi

Comme je l’ai mentionné précédemment, la *Loi sur les pêches* crée des infractions et impose des peines dans le but de favoriser la réalisation de son objet, savoir la gestion et le contrôle appropriés de l’industrie de la pêche commerciale. Dans le présent pourvoi, nous nous intéressons en particulier à l’économie de la partie de la *Loi sur les pêches* intitulée « Aliénation des objets saisis ». Les dispositions figurant dans cette partie confèrent le

offence under the *Fisheries Act*. Fisheries officers have the authority to seize property that they have reasonable grounds to believe was involved in the commission of an offence under the *Fisheries Act* (s. 51). Seized property can be detained until forfeiture or the close of proceedings (s. 71(1)), or returned to the owner upon the posting of security (s. 71(2)). Persons convicted of an offence may be responsible to compensate the Crown for costs incurred in the seizure, storage, or disposition of seized property (s. 71.1). Except in respect of perishables (s. 70(3)), there is no authority to dispose of or forfeit property before conviction and the close of proceedings under the *Fisheries Act*. Upon conviction, property can be ordered forfeited to Her Majesty (s. 72) or applied to the payment of fines (s. 73.1(2)). An innocent party that claims an interest in forfeited property may apply for an order declaring that his or her interest is not affected by the forfeiture (s. 75(1)).

It makes sense that the *Fisheries Act* would deal exhaustively with property seized under the *Fisheries Act* given the special nature of the kinds of property at issue: fish, fishing vessels, and equipment. The respondent argues that s. 489.1 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, also applies to the seized property of a person accused of an offence under the *Fisheries Act*. However, s. 489.1 begins with the words, "Subject to this or any other Act of Parliament . . .". Therefore, because the federal *Fisheries Act* also deals with the property of a person accused of an offence under that Act, in my view, s. 489.1 of the *Criminal Code* has no application in this case.

In general, there is no authority under the Act to dispose of seized property before the close of proceedings. Thus, the scheme of the *Fisheries Act*

pouvoir de disposer des biens de la personne accusée d'une infraction prévue par la *Loi sur les pêches*. Les agents des pêches ont le pouvoir de saisir les biens dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'ils ont été obtenus par la perpétration d'une infraction à la *Loi sur les pêches* (art. 51). Les biens saisis peuvent être retenus jusqu'à ce que leur confiscation soit prononcée ou jusqu'à l'issue des poursuites intentées à leur égard (par. 71(1)), ou restitués à leur propriétaire sur fourniture d'une garantie (par. 71(2)). Les personnes déclarées coupables d'une infraction peuvent être tenues d'indemniser la Couronne des frais engagés dans le cadre de la saisie, de la garde ou de l'aliénation des biens saisis (art. 71.1). Sauf dans le cas des marchandises périssables (par. 70(3)), rien ne permet l'aliénation ou la confiscation des biens avant le prononcé d'une déclaration de culpabilité et l'issue des poursuites intentées en application de la *Loi sur les pêches*. Dans les cas où il y a déclaration de culpabilité, le tribunal peut ordonner que les biens soient confisqués au profit de Sa Majesté (art. 72) ou soient affectés au paiement des amendes (par. 73.1(2)). La partie innocente qui prétend avoir un droit sur un bien confisqué peut solliciter une ordonnance déclarant que la confiscation ne porte pas atteinte à son droit (par. 75(1)).

Il est logique que la *Loi sur les pêches* traite de façon exhaustive des biens saisis en vertu de la *Loi sur les pêches* compte tenu de la nature particulière du type de biens en question : du poisson, des bateaux de pêche et du matériel. L'intimée soutient que l'art. 489.1 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, s'applique également aux biens saisis d'une personne accusée d'une infraction à la *Loi sur les pêches*. Or, cet article commence par les mots suivants : « Sous réserve des autres dispositions de la présente loi ou de toute autre loi fédérale . . . ». En conséquence, comme la *Loi sur les pêches* fédérale porte aussi sur les biens d'une personne accusée d'une infraction à cette Loi, je suis d'avis que l'art. 489.1 du *Code criminel* ne s'applique pas en l'espèce.

De façon générale, la Loi ne confère pas le pouvoir d'aliéner les biens saisis avant l'issue des poursuites intentées. Le régime établi par la *Loi*

37

38

properly reflects the presumption of innocence and the related principle that the property of an accused should be preserved until culpability is finally determined. The rationale for excepting seized perishables from the application of these principles is obvious: the quality and value of perishables will deteriorate in storage, hence it is in the interest of an accused that the *Fisheries Act* allow for the timely disposition of seized perishables (see s. 70(3)). However, that the *Fisheries Act* otherwise preserves the property of an accused person is not fatal to the broader interpretation of the power to order forfeiture advanced by the appellant. The property of an accused person is protected under the *Fisheries Act vis-à-vis* the quasi-criminal process under that Act, but there is nothing in the scheme of the *Fisheries Act* that would extend that protection *vis-à-vis* another civil authority. In other words, a person charged with an offence under the *Fisheries Act* cannot rely on the presumption of innocence to prevent or delay a person with an *in rem* claim against his property from obtaining a remedy. Similarly, where the culpability of a person charged with an offence under the *Fisheries Act* has been finally determined, the presumption of innocence is spent and there is nothing expressed in the *Fisheries Act* that would immunize proceeds of sale realized pursuant to a civil authority from forfeiture. In this way, the scheme of the *Fisheries Act* is, at once, strict enough to preserve the seized property of an accused subject to prosecution under the *Fisheries Act*, and flexible enough to preserve the availability of the penalties necessary to achieve the object of the *Fisheries Act*.

#### 4. The Legislative Context

##### (a) *Treatment of Proceeds under the Fisheries Act*

The remaining factor to consider is the legislative context in which s. 72(1) exists. In interpreting the s. 72(1) power to order forfeiture narrowly, the Court of Appeal relied in part on the treatment of proceeds in the preceding, consecutive ss. 70(3)

*sur les pêches* reflète donc comme il se doit la présomption d'innocence et le principe connexe selon lequel il faut préserver les biens de l'accusé jusqu'à ce qu'une déclaration de culpabilité soit prononcée dans une décision définitive. Le motif pour lequel les marchandises périssables saisies sont soustraites à l'application de ces principes est évident : la qualité et la valeur des marchandises périssables diminuent lors de la garde, de sorte qu'il est dans l'intérêt de l'accusé que la *Loi sur les pêches* permette l'aliénation de ces marchandises en temps opportun (voir le par. 70(3)). Toutefois, le fait que la *Loi sur les pêches* préserve par ailleurs les biens de l'accusé n'empêche pas l'interprétation large du pouvoir d'ordonner la confiscation qu'a préconisée l'appelante. La *Loi sur les pêches* protège les biens de l'accusé dans le cadre de la procédure quasi pénale qu'elle prévoit, mais rien dans le régime établi par cette loi n'étend cette protection en matière civile. En d'autres termes, la personne accusée d'une infraction à la *Loi sur les pêches* ne peut invoquer la présomption d'innocence pour empêcher une personne ayant une demande *in rem* à faire valoir relativement à ses biens d'obtenir réparation ou pour retarder l'obtention de cette réparation. De même, une décision définitive qui établit la culpabilité d'une personne accusée d'une infraction à la *Loi sur les pêches* met fin à la présomption d'innocence et rien dans la *Loi sur les pêches* n'empêche la confiscation du produit d'une vente effectuée en matière civile. Ainsi, le régime établi par la *Loi sur les pêches* est à la fois suffisamment strict pour préserver les biens saisis d'une personne poursuivie en vertu de la *Loi sur les pêches* et suffisamment souple pour préserver le pouvoir d'imposer les peines nécessaires à la réalisation de l'objet de la *Loi sur les pêches*.

#### 4. Le contexte législatif

##### a) *Le traitement du produit de la vente prescrit par la Loi sur les pêches*

Le dernier facteur à examiner est le contexte législatif du par. 72(1). Pour interpréter de façon restrictive le pouvoir d'ordonner la confiscation que confère le par. 72(1), la Cour d'appel s'est fondée en partie sur le traitement du produit de la

and 71(1). Taken together, those subsections read as follows:

**70. . . .**

(3) A fishery officer or fishery guardian who has custody of any fish or other perishable thing seized under this Act may dispose of it in any manner the officer or guardian considers appropriate and any proceeds realized from its disposition shall be paid to the Receiver General.

**71.** (1) Subject to this section, any fish or other thing seized under this Act, or any proceeds realized from its disposition, may be detained until the fish or thing or proceeds are forfeited or proceedings relating to the fish or thing are finally concluded.

It has been argued that because the phrase “any proceeds realized from its disposition” first appears in s. 70(3), and in that context is limited to proceeds of perishables, the phrase should continue to be read as being so limited when it appears in subsequent sections of the *Fisheries Act*. Furthermore, as an illustration of the above proposition, it is argued that s. 71(1) makes better sense if “any proceeds realized from its disposition”, as it appears in that subsection, refers only to s. 70(3) proceeds. It would be unusual that s. 71(1) of the *Fisheries Act* would purport to authorize the detention of the proceeds of disposition of a vessel made pursuant to an authority other than the *Fisheries Act*. The usual course would be for the authority under which the order for sale was made to detain any proceeds arising from that order. For example, in this case, the proceeds of the sale of the Kristina Logos are currently detained by the Receiver General for the benefit of the Federal Court, the source of the order for sale. This reasoning, it is argued, justifies applying the limited interpretation of “any proceeds” found in s. 70(3) to all subsequent subsections, including s. 72(1).

However, although a limited interpretation of “any proceeds” may arguably make better sense of s. 71(1), a purely grammatical interpretation of “any proceeds” is not beyond the rationale of that

vente prévu dans les paragraphes consécutifs qui précèdent cette disposition, soit les par. 70(3) et 71(1). Considérés ensemble, ces paragraphes prévoient :

**70. . . .**

(3) L’agent des pêches ou le garde-pêche qui a la garde de marchandises périssables saisies peut en disposer de la façon qu’il estime indiquée, le produit de l’aliénation étant versé au receveur général.

**71.** (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, le poisson ou les objets saisis en vertu de la présente loi ou le produit de leur aliénation peuvent être retenus jusqu’à ce que leur confiscation soit prononcée ou qu’une décision définitive soit rendue lors des poursuites intentées à leur égard.

On a prétendu qu’étant donné que l’expression « le produit de l’aliénation » apparaît pour la première fois au par. 70(3) et qu’elle se limite dans ce contexte aux marchandises périssables, elle doit continuer d’être interprétée en ce sens lorsqu’elle figure dans les dispositions suivantes de la *Loi sur les pêches*. Pour illustrer la proposition qui précède, on prétend en outre que le par. 71(1) est plus logique si l’expression « le produit de leur aliénation », qui figure dans cette disposition, renvoie uniquement au produit dont il est fait mention au par. 70(3). Il serait inusité que le par. 71(1) de la *Loi sur les pêches* vise à autoriser la rétention du produit de l’aliénation d’un navire effectuée en vertu d’un autre texte législatif que la *Loi sur les pêches*. Normalement, la juridiction qui a ordonné la vente devrait conserver le produit de la vente. Par exemple, le receveur général conserve actuellement le produit de la vente du Kristina Logos au profit de la Cour fédérale, dont émane l’ordonnance de vente. Ce raisonnement, prétend-on, justifie l’application à tous les paragraphes qui suivent, notamment au par. 72(1), de l’interprétation restrictive de l’expression « le produit » figurant au par. 70(3).

Toutefois, même s’il est possible de soutenir que le par. 71(1) est plus logique si l’on attribue une interprétation restrictive à l’expression « le produit », il ne perd pas sa raison d’être et ne

provision, nor does it render it absurd. As noted above in respect of s. 72(1), read according to its ordinary and grammatical meaning, the phrase “any proceeds realized from its disposition” in s. 71 includes proceeds of vessels seized under the *Fisheries Act*. Thus, s. 71 merely makes a grant of authority to detain proceeds that is partly superfluous in that only in unusual circumstances could the s. 71 power to detain proceeds be practically exercised in respect of proceeds realized pursuant to an authority other than the *Fisheries Act*. Such circumstances could arise if the Federal Court were to make an order pursuant to Federal Court Rule 1007 that proceeds of sale be paid into court and held for the benefit of orders made by other courts. In addition, although there is no authority to dispose of seized property until after the close of proceedings, s. 71(1) of the *Fisheries Act* does provide for the detention of the proceeds of “any . . . thing seized under this Act”. Furthermore, Federal Court Rule 1008 provides that the Federal Court has the power to determine the rights of all claimants to moneys paid into court pursuant to Rule 1007(7). Thus, it is difficult to differentiate, on a principled basis, between a situation where the Crown establishes a claim in the provincial court which is then executed in the Federal Court and the situation in this case where the provincial court purports to order forfeiture of monies in the hands of a Federal Court. In the result, one is not necessarily driven to infer, as the Court of Appeal concluded, that, taken together, ss. 70(3) and 71(1) serve to limit the grant of power to order forfeiture in s. 72(1).

devenir pas absurde si on interprète cette expression selon son sens purement grammatical. Comme je l’ai mentionné précédemment relativement au par. 72(1), selon son sens ordinaire et grammatical, l’expression « le produit de leur aliénation » figurant à l’art. 71 englobe le produit de la vente des navires saisis en vertu de la *Loi sur les pêches*. Ainsi, l’art. 71 confère simplement un pouvoir de rétention du produit de la vente qui est en partie superflu, puisque ce n’est qu’exceptionnellement que ce pouvoir peut être exercé en pratique à l’égard du produit d’une vente effectuée en vertu d’un autre texte législatif que la *Loi sur les pêches*. Ce pourrait être le cas si la Cour fédérale statuait, dans une ordonnance fondée sur la règle 1007 des *Règles de la Cour fédérale*, que le produit de la vente doit être consigné à la Cour et retenu aux fins de l’exécution d’ordonnances émanant d’autres tribunaux. De plus, bien que rien ne permette l’aliénation des biens saisis avant l’issue des poursuites à leur égard, le par. 71(1) de la *Loi sur les pêches* prévoit la rétention du produit de la vente des « objets saisis en vertu de la présente loi ». En outre, selon la règle 1008 des *Règles de la Cour fédérale*, la Cour fédérale a le pouvoir de déterminer les droits de tous les réclamants sur l’argent consigné à la cour en vertu de la règle 1007(7). Il est donc difficile de faire la distinction, sur le plan des principes, entre le cas où la Couronne établit devant le tribunal provincial une réclamation exécutée par la suite en Cour fédérale et la situation en l’espèce où le tribunal provincial ordonne la confiscation de l’argent consigné à la Cour fédérale. En conséquence, ces considérations n’amènent pas nécessairement à conclure, comme l’a fait la Cour d’appel, que les par. 70(3) et 71(1), interprétés ensemble, limitent le pouvoir d’ordonner la confiscation conféré par le par. 72(1).

42

Indeed, had Parliament intended the phrase “any proceeds realized from its disposition” to be limited to proceeds of perishables in ss. 71(1) and 72(1), it could have done so expressly, as it did in s. 70(3), as well as ss. 72(2) and 72(3). Instead, a pattern in the use of the phrase at issue is evident whereby in some sections it is expressly limited to the proceeds of perishables and in other sections it

D’ailleurs, si le législateur avait voulu que les expressions « le produit de leur aliénation » et « le produit de son aliénation » figurant respectivement aux par. 71(1) et 72(1) se limitent au produit de la vente de marchandises périssables, il aurait pu le dire explicitement, comme il l’a fait au par. 70(3) ainsi qu’aux par. 72(2) et 72(3). Au contraire, un modèle se dessine clairement quant à l’utilisation



refers more generally to all forms of property seized under the Act and proceeds thereof.

In addition, it is notable that ss. 70(3) and 71(1) are directed at the property of a person at a stage in the proceedings where the person is only accused of an offence. Whereas s. 72(1) is directed at the property of a person who has been convicted of an offence. Thus, ss. 70(3) and 71(1) are distinct from s. 72(1) in that the former address procedural matters and the latter is in effect a sentencing provision. In this sense, s. 72 stands alone and apart from the immediately preceding sections. This would seem to run against the argument that one must read ss. 70(3), 71(1) and 72(1) together in interpreting the phrase “any proceeds realized from its disposition”.

(b) *Continued Physical Detention*

The appellant argues that the Court of Appeal erred by finding that continued physical detention of seized property is a precondition to an order of forfeiture under s. 72(1). The only clear and express preconditions to such an order is the conviction of the accused. Otherwise, the words in s. 72(1) are equivocal on this point. A continued physical detention precondition might make sense were the word “seized” to be read only in the present tense. However, the word “seized” can also be read in the past tense and so may also refer to things formerly seized under the Act. Furthermore, the legal definition of “forfeiture” is “a divestiture of specific property without compensation”: see *Black’s Law Dictionary* (6th ed. 1990), at p. 650. It may be that after a bare divestiture of the property rights of the owner, without more, the title to property would necessarily vest in the party holding possession, i.e. the Crown, where the property was detained under its authority up until forfeiture. However, s. 72(1) reads “the court may . . . order that any thing . . . or any proceeds . . . be forfeited to Her Majesty”. Thus, once forfeiture has been

des expressions en cause : dans certains articles, elles sont expressément limitées au produit de la vente des marchandises périssables, alors que dans d’autres dispositions, elles renvoient de façon plus générale à tous les genres de biens saisis en vertu de la Loi et au produit de leur vente.

Il faut aussi souligner que les par. 70(3) et 71(1) visent les biens d’une personne à l’étape des procédures où celle-ci est seulement accusée d’une infraction. Par contre, le par. 72(1) se rapporte aux biens d’une personne déclarée coupable d’une infraction. Les paragraphes 70(3) et 71(1) diffèrent donc du par. 72(1) : les premiers traitent de questions de procédure tandis que le dernier constitue en fait une disposition relative à la détermination de la peine. En ce sens, il faut prendre l’art. 72 isolément et le considérer séparément des articles qui le précèdent immédiatement. Cette distinction semble réfuter l’argument selon lequel il faut lire les par. 70(3), 71(1) et 72(1) conjointement pour interpréter les expressions « le produit de leur aliénation » et « le produit de son aliénation ».

b) *La rétention matérielle continue*

Selon l’appelante, la Cour d’appel a commis une erreur en concluant que la rétention matérielle continue des biens saisis constituait une condition préalable au prononcé d’une ordonnance de confiscation sous le régime du par. 72(1). La seule condition préalable claire et explicite au prononcé d’une telle ordonnance est la déclaration de culpabilité de l’accusé. Pour le reste, le libellé du par. 72(1) est équivoque sur cette question. L’existence d’une condition préalable de rétention matérielle continue pourrait être logique si le mot « saisi » était interprété uniquement au présent. Ce terme peut toutefois être interprété au passé et viser les objets saisis antérieurement en vertu de la Loi. En outre, la définition juridique du terme « confiscation » (« *forfeiture* ») est [TRADUCTION] « le retranchement d’un bien ou droit de propriété particulière sans indemnité » (« *a divestiture of specific property without compensation* ») : voir *Black’s Law Dictionary* (6<sup>e</sup> éd. 1990), p. 650. Il se pourrait qu’après le simple retranchement des droits de propriété du propriétaire, sans plus, le titre de propriété des biens soit nécessairement

43

44

ordered under s. 72(1), any rights to the property vest in Her Majesty, regardless of who has possession at the time of forfeiture. In other words, a continued physical detention is not expressly stated as a precondition to an order of forfeiture on the face of s. 72(1).

dévolu à la partie qui en a la possession, c'est-à-dire la Couronne, lorsqu'elle les retient dans l'exercice de ses pouvoirs jusqu'à la confiscation. Le paragraphe 72(1) indique toutefois que « [l]e tribunal [...] peut [...] ordonner que tout objet [...] ou le produit [...] soit confisqué au profit de Sa Majesté ». Par conséquent, une fois la confiscation ordonnée en vertu du par. 72(1), tous les droits de propriété des biens sont dévolus à Sa Majesté, peu importe qui en a la possession au moment de la confiscation. En d'autres termes, il ne ressort pas expressément du par. 72(1) que la rétention matérielle continue constitue une condition préalable au prononcé d'une ordonnance de confiscation.

45 However, the Court of Appeal inferred that continued physical detention is a necessary precondition to forfeiture after reviewing the powers to seize, retain custody of and detain property in ss. 51, 70 and 71. The Court of Appeal at para. 34 determined that:

Following a seizure, there are two possibilities: the vessel or other object seized will be detained by the fishery officer or his agent; or, it will be returned to the owner, at which time the seizure will be at an end.

But the Court of Appeal's analysis in this regard did not, with respect, go far enough. First, the Court of Appeal did not deal with the fact that property could be released from seizure, but not returned to the owner for being subject to an arrest order or an order for sale made under the authority of another court. This is significant since, as noted above, the *Fisheries Act* was amended in 1991 to remove the limitation that only those proceeds realized by a disposition under the *Fisheries Act* are subject to forfeiture. Second, the Court of Appeal did not consider the effect of a continued physical detention precondition on the process by which a vessel may be returned to its owner upon the deposit of security under s. 71(2).

Toutefois, après avoir examiné les pouvoirs de saisie, de garde et de rétention prévus aux art. 51, 70 et 71, la Cour d'appel a conclu que la rétention matérielle continue était une condition préalable nécessaire à la confiscation. Selon la Cour d'appel (au par. 34) :

[TRADUCTION] Il y a deux possibilités à la suite d'une saisie : le navire ou l'autre objet saisi sera soit retenu par l'agent des pêches ou son représentant, soit remis à son propriétaire, ce qui met fin à la saisie.

Malheureusement, la Cour d'appel n'a pas poussé son analyse assez loin à cet égard. Premièrement, elle n'a pas traité de la possibilité que les biens en question fassent l'objet d'une mainlevée de saisie sans être restitués à leur propriétaire parce qu'un autre tribunal en aurait ordonné la saisie ou la vente. Cet élément est important puisque, comme je l'ai mentionné précédemment, le législateur a modifié la *Loi sur les pêches* en 1991 pour supprimer la restriction selon laquelle seul le produit d'une vente effectuée en vertu de la *Loi sur les pêches* était susceptible de confiscation. Deuxièmement, la Cour d'appel n'a pas tenu compte de l'effet qu'aurait la condition préalable de rétention matérielle continue sur le processus par lequel un navire peut être restitué à son propriétaire sur dépôt d'une garantie en vertu du par. 71(2).

46 Under s. 71(2) of the *Fisheries Act*, the process by which a security deposit obtains the release of seized property is a kind of bailment. Section 71(2)

Le processus par lequel le dépôt d'une garantie permet la mainlevée de la saisie des biens en vertu du par. 71(2) de la *Loi sur les pêches* est un genre

provides that, if security is given to Her Majesty in a form and amount satisfactory to the Minister, the court has a discretionary power to order that the seized property be returned to the person from whom it was seized. In the result, a contract is formed between the Crown and the person seeking the return of the property whereby the person pledges something of value, usually money in an amount equal to or exceeding the market value of the seized property, in order to assure the performance of an obligation by furnishing a resource to be used in case of failure in the principal obligation. This arrangement is mutually beneficial since the person from whom the property was seized is able to reacquire the property and put it to good use, while the Crown need not incur expenses for the storage and maintenance of seized property. In this way, both parties, as well as any creditors, are protected from the diminution of equity that can occur when storage costs accumulate while property is detained. There are, therefore, sound and compelling reasons to interpret this legislation in a way that will harmonize the interests of the accused, the Crown, the employees and creditors that have an interest in getting productive, income-earning property back into circulation. Given the potential for a lengthy period of pre-trial detention, the benefits to be obtained by the return of property on the deposit of security are significant and recourse to this process should not be discouraged.

However, for the reasons that follow, recourse to this process would be less attractive if an order of forfeiture were subject to a precondition of continued physical detention. There appears to be no power under the Act to order the forfeiture of a security deposit, only the vessel or other property for which it is exchanged. The right to claim the security deposit is contractual and arises out of the failure of the person to whom the property was returned to perform the obligations undertaken upon the return of seized property. The parties ought to be free to include in such a contract, an obligation to deliver-up the vessel if an order of forfeiture is made against it. There is nothing in the Act to indicate an intention to constrain the parties from contracting in this way.

de cautionnement. Cette disposition confère au tribunal le pouvoir discrétionnaire d'ordonner la restitution des biens au saisi si une garantie, que le ministre juge acceptable quant au montant et à la forme, est fournie à Sa Majesté. Il y a donc formation d'un contrat entre la Couronne et la personne qui demande la restitution des biens, par lequel cette dernière donne en gage à la Couronne un objet de valeur, généralement un montant d'argent égal ou supérieur à la valeur marchande des biens saisis, pour garantir l'exécution de l'obligation principale. Cette entente profite aux deux parties parce que le saisi peut récupérer les biens et les utiliser à bon escient et que la Couronne n'a pas à engager des dépenses pour leur garde et leur entretien. De cette manière, les deux parties, de même que les créanciers, sont protégés contre la diminution de valeur résultant de l'accumulation des frais de garde au cours de la rétention des biens. Il existe donc des raisons valables et impérieuses d'interpréter cette loi de façon à harmoniser les droits de l'accusé, de la Couronne, des employés et des créanciers, qui ont intérêt à obtenir la remise en circulation des biens productifs qui génèrent des revenus. Compte tenu de la possibilité d'une longue période de rétention avant le procès, la restitution des biens sur fourniture d'une garantie comporte d'importants avantages et il ne faut pas décourager le recours à ce processus.

Toutefois, pour les motifs qui suivent, il serait moins intéressant de recourir à ce processus si une ordonnance de confiscation était assujettie à une condition préalable de rétention matérielle continue. La Loi ne semble pas conférer le pouvoir d'ordonner la confiscation d'un dépôt de garantie; seul le navire ou les autres biens contre lesquels la garantie est échangée peuvent être confisqués. Le droit de réclamer le dépôt de garantie est contractuel et découle de l'inexécution des obligations qu'a contractées le saisi lors de la restitution des biens. Il devrait être loisible aux parties de prévoir dans un tel contrat l'obligation de restituer le navire si celui-ci fait l'objet d'une ordonnance de confiscation. Rien dans la Loi ne fait ressortir l'intention d'empêcher les parties de stipuler ce genre de clause.

48

Furthermore, if continued physical detention were a precondition to an order of forfeiture, to preserve the availability of the penalty of forfeiture, either the Crown would have to refuse to accept a security deposit, or the court would have to exercise its discretion and refuse to order the return of the property. There is nothing in the *Fisheries Act* to indicate that the interim, interlocutory measure of the return of property on the deposit of security should trump or foreclose the remedy of forfeiture. Such an interpretation is inconsistent with the mutual benefits available under this process, the harmonization of the interests of the parties and innocent third parties, the intention of Parliament to increase the severity and flexibility of penalties under the *Fisheries Act*, and the deterrent effect of the power of forfeiture. Taking all of this into consideration, I believe it follows that s. 72(1) contemplates the making of an order of forfeiture against a vessel that has been released from seizure and returned on the deposit of security. It also follows that when s. 72(1) authorizes the forfeiture of “any thing seized under this Act”, that includes things that have been formerly seized under the *Fisheries Act*, but released from seizure.

(c) *Relief from Forfeiture*

49

In addition, the Court of Appeal did not consider the implications of s. 75 of the *Fisheries Act*. Section 75 permits innocent parties with an interest against property to apply to a provincial superior court for an order that their interest is not affected by the forfeiture and declaring the extent of their interest. It is open to an innocent party to assert its interest in the form of an *in rem* claim against a vessel in the Federal Court, under its admiralty jurisdiction. Notwithstanding the respondent’s argument that the courts in Newfoundland have retained their admiralty jurisdiction intact, such a course of action is natural, especially in jurisdictions where the superior courts’ admiralty jurisdiction has been ceded to the Federal Court of Canada. Indeed, it would be perverse to force a litigant claiming an *in rem* interest in a seized vessel to wait for an order of forfeiture under the *Fisheries Act* in order to have the extent of its interest determined by a court of admiralty jurisdiction.

De plus, si la rétention matérielle continue était une condition préalable au prononcé d’une ordonnance de confiscation, il faudrait, pour que cette peine puisse être appliquée, que la Couronne refuse le dépôt de garantie ou que le tribunal exerce son pouvoir discrétionnaire et refuse d’ordonner la restitution des biens. Rien dans la *Loi sur les pêches* n’indique que la mesure provisoire et interlocutoire que constitue la restitution des biens sur dépôt d’une garantie devrait écarter ou rendre inapplicable la réparation de la confiscation. Une telle interprétation est incompatible avec les avantages mutuels que comporte ce processus, l’harmonisation des droits des parties et des tiers innocents, l’intention du législateur d’accroître la sévérité et la souplesse des peines prévues par la *Loi sur les pêches* et l’effet dissuasif du pouvoir de confiscation. Après avoir pris tous ces éléments en considération, j’estime que le par. 72(1) prévoit le prononcé d’une ordonnance de confiscation contre un navire ayant fait l’objet d’une mainlevée de saisie et restitué sur dépôt d’une garantie. En outre, l’autorisation de confisquer « tout objet saisi » accordée par le par. 72(1) vise les objets qui ont été saisis antérieurement en vertu de la *Loi sur les pêches*, mais qui ont fait l’objet d’une mainlevée.

c) *Le recours en cas de confiscation*

En outre, la Cour d’appel n’a pas examiné les répercussions de l’art. 75 de la *Loi sur les pêches*. L’article 75 permet aux parties innocentes détenant un droit sur des biens de solliciter auprès de la cour supérieure d’une province une ordonnance déclarant que la confiscation ne porte pas atteinte à leurs droits et précisant l’étendue de ceux-ci. Une partie innocente peut faire valoir son droit sur le navire sous la forme d’une demande *in rem* présentée devant la Cour fédérale, exerçant alors sa compétence en matière d’amirauté. Malgré l’argument de l’intimée selon lequel les tribunaux de Terre-Neuve ont conservé intacte leur compétence en matière d’amirauté, une telle procédure est normale, surtout dans les ressorts où la compétence des cours supérieures en matière d’amirauté a été cédée à la Cour fédérale du Canada. Il serait d’ailleurs abusif d’obliger la partie faisant valoir un droit réel sur un navire saisi à attendre la délivrance d’une ordonnance de confiscation en appli-

Thus, it is evident from s. 75 that the *Fisheries Act* does contemplate the possibility of parallel proceedings, *in personam* and *in rem*, involving the same vessel. This lends further support to the view that s. 72(1) authorizes the forfeiture of proceeds realized pursuant to an authority other than the *Fisheries Act*.

(d) *Harmonization of Statutes*

As noted above, because of the interaction in this case between the *in personam* jurisdiction of the Newfoundland Supreme Court under the *Fisheries Act* and the *in rem* jurisdiction of the Federal Court under the admiralty provisions of the *Federal Court Act*, in considering the “entire context” of s. 72(1) and the intent of Parliament, it is important to apply the principles for harmonizing different statutes in this case.

The admiralty provisions of the *Federal Court Act* and the provisions of the *Fisheries Act* can and should be read as a consistent, harmonious scheme for the regulation of maritime matters. Fishing vessels and their use are at the heart of the activities governed by each regime, and the law in one area will inevitably exert an influence on the law in the other. For example, it is a likely scenario that many fishing vessels are mortgaged and must be active and producing income in order to discharge the mortgage. A seizure of such a vessel under the *Fisheries Act* can result in a lengthy pre-trial detention. If an owner is unable to obtain the return of the vessel by posting security, by taking the vessel out of the working ocean, it is likely that a period of detention that curtailed the income producing activities of the vessel would precipitate a civil claim against the vessel in a court of admiralty jurisdiction such as the Federal Court of Canada. Therefore, a reasonable and obvious explanation of the 1991 amendments to s. 72(1) is that the above scenario was anticipated by the legislators, who, in order to preserve the jurisdiction of the courts to impose forfeiture as a penalty, broadened the power to make an order of forfeiture to include in its scope the proceeds of a disposition

de la *Loi sur les pêches* pour qu’un tribunal compétent en matière d’amirauté détermine l’étendue de son droit. Par conséquent, il ressort clairement de l’art. 75 que la *Loi sur les pêches* prévoit la possibilité d’instances parallèles, *in personam* et *in rem*, touchant le même navire. Cette conclusion renforce l’opinion que le par. 72(1) autorise la confiscation du produit de la vente obtenu en vertu d’un autre texte législatif que la *Loi sur les pêches*.

d) *L’harmonisation des lois*

Comme je l’ai mentionné précédemment, en raison de l’interaction entre la compétence *in personam* dont la Cour suprême de Terre-Neuve est investie en application de la *Loi sur les pêches* et de la compétence *in rem* en matière d’amirauté que la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Cour fédérale, il est important d’appliquer en l’espèce les principes d’harmonisation des lois dans le cadre de l’examen du « contexte global » du par. 72(1) et de l’intention du législateur.

On peut et on doit interpréter les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale* en matière d’amirauté et les dispositions de la *Loi sur les pêches* comme des régimes cohérents et harmonieux de réglementation des questions maritimes. Les bateaux de pêche et leur utilisation sont au cœur des activités que régit chacun de ces systèmes, et les dispositions de l’un influenceront inévitablement les dispositions de l’autre. Par exemple, il est probable que de nombreux bateaux de pêche sont grevés d’une hypothèque et qu’ils doivent être exploités et générer des revenus pour permettre le remboursement de l’emprunt hypothécaire. La saisie d’un tel navire en application de la *Loi sur les pêches* peut donner lieu à une longue rétention avant le procès. Si le propriétaire est incapable d’obtenir la restitution du navire en fournissant une garantie, il est vraisemblable qu’une période de rétention empêchant son utilisation dans l’océan et faisant obstacle à ses activités lucratives entraîne une poursuite civile contre le navire devant un tribunal compétent en matière d’amirauté comme la Cour fédérale du Canada. Les modifications apportées en 1991 au par. 72(1) s’expliquent donc raisonnablement et manifestement de la façon suivante : le législateur a anticipé ce scénario et, afin de préserver la com-

50

51

of a seized vessel realized under an authority other than the *Fisheries Act*, thus giving effect to Parliament's intention to increase penalties for fisheries offences while also preserving the operation of the presumption of innocence *vis-à-vis* the quasi-criminal processes of the *Fisheries Act*.

pétence des tribunaux d'imposer la confiscation comme peine, il a élargi le pouvoir d'ordonner la confiscation au produit de la vente d'un navire saisi effectuée en vertu d'un texte législatif autre que la *Loi sur les pêches*, donnant ainsi effet à l'intention du législateur d'augmenter les peines reliées aux infractions en matière de pêche tout en protégeant l'application de la présomption d'innocence à l'égard de la procédure quasi pénale de la *Loi sur les pêches*.

52 If the Court of Appeal's narrow interpretation of s. 72(1) is adopted, an order for sale emanating from the Federal Court would terminate the jurisdiction of the Newfoundland Supreme Court to order forfeiture. As between the *Fisheries Act* and the grant of admiralty jurisdiction in the *Federal Court Act*, such a result does not comply with the principle of interpretation that presumes a harmony, coherence, and consistency between statutes dealing with the same subject matter.

Si on adoptait l'interprétation restrictive qu'a donnée la Cour d'appel au par. 72(1), une ordonnance de vente de la Cour fédérale mettrait fin au pouvoir de la Cour suprême de Terre-Neuve d'ordonner la confiscation. En ce qui a trait à l'interaction entre la *Loi sur les pêches* et la compétence en matière d'amirauté prévue dans la *Loi sur la Cour fédérale*, un tel résultat n'est pas conforme au principe d'interprétation qui présume l'harmonie, la cohérence et l'uniformité entre les lois traitant du même sujet.

#### V. Conclusion

#### V. Conclusion

53 Considering the various issues in this appeal, the jurisdictional questions they raise, and the reconciliation of jurisdictions *in rem* and *in personam*, criminal and commercial, maritime and penal, and Federal Court and provincial court, I conclude that s. 72(1) does authorize the sentencing court to make an order of forfeiture against the proceeds of disposition of a vessel formerly seized under the *Fisheries Act*, but sold under the jurisdiction of the Federal Court of Canada. The sale of the vessel was contemplated, but not effected, under the *Fisheries Act*. Furthermore, the Crown in this case did not institute proceedings in the Federal Court, and its application to intervene and motion for an order for sale were not an end run around limitations in the *Fisheries Act*.

Compte tenu des différentes questions en cause dans le présent pourvoi, des questions de compétence qu'elles soulèvent et de la conciliation des compétences *in rem* et *in personam*, criminelle et commerciale, maritime et pénale, ainsi que de la compétence de la Cour fédérale et du tribunal provincial, je conclus que le par. 72(1) autorise le tribunal chargé de la détermination de la peine à rendre une ordonnance de confiscation du produit de l'aliénation d'un navire saisi à l'origine en application de la *Loi sur les pêches*, mais vendu dans l'exercice de la compétence de la Cour fédérale du Canada. La *Loi sur les pêches* prévoyait la vente du navire, mais ce n'est pas en application de cette loi que la vente a été effectuée. En outre, la Couronne n'a pas introduit d'instance en Cour fédérale dans la présente affaire, et sa demande d'intervention et sa requête visant l'obtention d'une ordonnance de vente ne visaient pas à contourner les restrictions de la *Loi sur les pêches*.

54 For the foregoing reasons, I would allow the appeal, set aside the order of the Court of Appeal,

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de

and restore the order of forfeiture made by the sentencing judge.

*Appeal allowed.*

*Solicitor for the appellant: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent: Lewis, Sinnott, Shorthall & Hurley, St. John's.*

la Cour d'appel et de rétablir l'ordonnance de confiscation qu'a rendue le juge chargé de la détermination de la peine.

*Pourvoi accueilli.*

*Procureur de l'appelante : Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureurs de l'intimée : Lewis, Sinnott, Shorthall & Hurley, St. John's.*