

Comeau's Sea Foods Limited, a body corporate *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen in Right of Canada *Respondent*

INDEXED AS: COMEAU'S SEA FOODS LTD. v. CANADA
(MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS)

File No.: 24682.

1996: October 2; 1997: January 30.

Present: La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Fishing licences — Authorization — Minister of Fisheries and Oceans authorizing issuance of lobster licences to appellant — Minister later deciding not to issue licences — Whether Minister had authority to revoke authorization — Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 7.

Crown — Torts — Negligence — Minister of Fisheries and Oceans authorizing issuance of lobster licences to appellant — Minister later deciding not to issue licences — Whether Minister liable in negligence for appellant's economic loss — Whether duty of care and breach of requisite standard established.

In 1987, the Minister of Fisheries and Oceans sent the appellant fishing company a telex advising that he had authorized the issue of four offshore lobster licences. The telex specifically allocated the appellant's allowable catch for the fishing year. It also stated that regional officials would contact the appellant to discuss specific conditions of the proposed licences. Several other applicants received similar authorizations from the Minister on the same date. In January 1988 the Department of Fisheries and Oceans notified the applicants in respect of whom an authorization had been issued to submit fishing plans for the balance of the current season for each vessel intended for the lobster fishery. The appellant provided all the necessary details to the Department by letter. It advised that the vessels that were to be used to fish lobster were presently geared for the scallop fishery, and that work to convert them for the offshore lob-

Comeau's Sea Foods Limited, personne morale *Appelante*

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada *Intimée*

RÉPERTORIÉ: COMEAU'S SEA FOODS LTD. c. CANADA
(MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS)

N° du greffe: 24682.

1996: 2 octobre; 1997: 30 janvier.

Présents: Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Permis de pêche — Autorisation — Autorisation du ministre des Pêches et des Océans de délivrer à l'appelante des permis de pêche du homard — Décision ultérieure du Ministre de ne pas délivrer les permis — Le Ministre pouvait-il révoquer l'autorisation? — Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7.

Couronne — Responsabilité délictuelle — Négligence — Autorisation du ministre des Pêches et des Océans de délivrer à l'appelante des permis de pêche du homard — Décision ultérieure du Ministre de ne pas délivrer les permis — Le Ministre est-il responsable pour cause de négligence de la perte financière de l'appelante? — A-t-on établi l'existence d'une obligation de diligence et d'un manquement à l'obligation requise en la matière?

En 1987, le ministre des Pêches et des Océans a envoyé à la compagnie de pêche appelante un télex l'informant qu'il avait autorisé la délivrance à celle-ci de quatre permis de pêche hauturière du homard. Le télex précisait le total de la prise autorisée pour l'année. Il mentionnait aussi que des agents régionaux communiqueraient avec l'appelante pour discuter des conditions précises des permis proposés. Plusieurs autres requérants ont reçu, à la même date, des autorisations semblables de la part du Ministre. En janvier 1988, le ministre des Pêches et des Océans a informé les requérants qui s'étaient vu délivrer une autorisation qu'ils devraient présenter, pour le reste de la saison de pêche, un plan de pêche à l'égard de chaque bateau destiné à la pêche du homard. L'appelante a, par lettre, transmis au Ministère toutes les précisions requises. Elle a mentionné que les navires qui étaient destinés à la pêche du homard étaient

ster fishery was due to start shortly. The evidence was that it had incurred \$500,000 in expenses in converting one scallop dragger into a lobster fishing vessel. In March 1988 the Department advised its officials that no lobster fishery licences were to be issued without specific clearance from the Assistant Deputy Minister. In the period following 1987, the issuance of offshore lobster fishing licences had become a political issue owing to heavy lobbying by the inshore lobster fishermen. In April the Minister announced that the four offshore licences would not be issued in the foreseeable future, pending a study of the issues facing the lobster industry in the region. This decision was confirmed to the appellant and the other applicants by letter. The licences authorized to the appellant were never issued. The Federal Court, Trial Division, held the respondent liable in negligence for the appellant's economic loss. The Federal Court of Appeal, in a majority decision, allowed the Crown's appeal.

Held: The appeal should be dismissed.

The Minister implementing government policy in the discharge of his office was not acting *ultra vires* in revoking the authorization he had previously given to issue offshore lobster fishery licences to the appellant. The Minister's power to issue fishing licences is found in s. 7 of the *Fisheries Act*, which accords the Minister an "absolute discretion" either to "issue" or to "authorize to be issued" fishing licences. The statute expressly provides for the circumstances in which an issued licence may be revoked but is silent on the circumstances in which the Minister may cancel an authorization to issue a licence. The Minister's discretion under s. 7 to authorize the issuance of licences, like the Minister's discretion to issue licences, is restricted only by the requirement of natural justice, no regulations currently being applicable. The Minister is bound to base his or her decision on relevant considerations, avoid arbitrariness and act in good faith. The result is an administrative scheme based primarily on the discretion of the Minister. This interpretation of the breadth of the Minister's discretion is consonant with the overall policy of the *Fisheries Act*. The Minister's power to authorize the issuance of licences is a continuing power until such time as a licence is actually issued. It follows that he retains the power to revoke the authorization at any time prior to the issuance of the licence. The authorization to

alors équipés pour la pêche du pétoncle et que des travaux étaient sur le point d'être exécutés afin de les convertir pour la pêche hauturière du homard. Il a été établi en preuve qu'elle avait engagé des dépenses de 500 000 \$ pour transformer un chalutier de pêche du pétoncle en un navire de pêche du homard. En mars 1988, le Ministère a demandé à ses fonctionnaires de ne pas délivrer de permis de pêche du homard sans l'autorisation expresse du sous-ministre adjoint. Après 1987, la délivrance de permis de pêche hauturière du homard était devenue une question politique en raison des pressions intenses exercées par les pêcheurs côtiers du homard. En avril, le Ministre a annoncé que les quatre permis de pêche hauturière ne seraient pas délivrés dans un avenir immédiat, en attendant les résultats d'une étude des questions auxquelles faisait face le secteur de la pêche du homard dans la région. Cette décision a été confirmée, par lettre, à l'appelante et aux autres requérants. Les permis pour lesquels l'appelante avait obtenu une autorisation n'ont jamais été délivrés. La Section de première instance de la Cour fédérale a statué que l'intimée était responsable pour cause de négligence de la perte financière subie par l'appelante. Dans un arrêt majoritaire, la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de Sa Majesté.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le Ministre appliquait la politique du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, et il n'a pas excédé ses pouvoirs en révoquant l'autorisation qu'il avait donnée de délivrer à l'appelante des permis de pêche hauturière du homard. L'article 7 de la *Loi sur les pêches* confère au Ministre le pouvoir de délivrer des permis de pêche. Selon cet article, le Ministre peut, «à discrétion», soit «octroyer» des permis de pêche, soit «en permettre l'octroi». La Loi précise les circonstances dans lesquelles un permis délivré peut être révoqué, mais est muette quant à celles dans lesquelles le Ministre peut révoquer une autorisation de délivrer un permis. Le pouvoir discrétionnaire d'autoriser la délivrance de permis, qui est conféré au Ministre par l'art. 7, est, à l'instar de son pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis, restreint seulement par l'exigence de justice naturelle, étant donné qu'il n'y a actuellement aucun règlement applicable. Le Ministre doit fonder sa décision sur des considérations pertinentes, éviter l'arbitraire et agir de bonne foi. Il en résulte un régime administratif fondé principalement sur le pouvoir discrétionnaire du Ministre. Cette interprétation de la portée du pouvoir discrétionnaire du Ministre est conforme à la politique globale de la *Loi sur les pêches*. Le pouvoir du Ministre d'autoriser la délivrance d'un permis est constant jusqu'au moment où le permis est effectivement délivré. Il s'ensuit qu'il con-

issue the licence did not confer upon the appellant an irrevocable legal right to a licence. Unless and until the licence is actually issued, the Minister in furtherance of government policy may reevaluate or reconsider his initial decision to authorize the licence.

The sole ground of negligence alleged by the appellant was breach of the "defendant's statutory duty". Since the Minister had the continuing authority to revoke the authorization and did so legitimately for the purpose of implementing government policy, the appellant cannot establish any duty on the Minister actually to issue the licences previously authorized. The duty owed to the appellant was the duty to exercise due care in ascertaining the scope of the Minister's statutory authority under s. 7 of the *Fisheries Act*, and the Minister interpreted his statutory authority correctly. It follows that there was no breach of the standard of care.

Cases Cited

Referred to: *Canadian National Railway Co. v. Norsk Pacific Steamship Co.*, [1992] 1 S.C.R. 1021; *Carltona, Ltd. v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560; *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238; *Re Fisheries Act, 1914*, [1930] 1 D.L.R. 194, aff'g [1928] S.C.R. 457; *Everett v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1994), 169 N.R. 100, aff'g in part (1993), 63 F.T.R. 279; *Joliffe v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 511; *Delisle v. Canada*, [1991] F.C.J. No. 459 (QL); *R. v. Halliday* (1994), 129 N.S.R. (2d) 317; *Thomson v. Minister of Fisheries and Oceans*, F.C.T.D., No. T-113-84, February 29, 1984; *Lawrie v. Lees* (1881), 7 App. Cas. 19; *Reference re Maritime Freight Rates Act*, [1933] S.C.R. 423; *C.W.C. v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 F.C. 643.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Fisheries Act, S.C. 1929, c. 42, s. 2.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7, 9 [rep. & sub. c. 31 (1st Supp.), s. 95], 20-22, 35-40, 43.
Fisheries Act, S.C. 1868, c. 60, s. 2.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 31(3).
Interpretation Act, 1889 (U.K.), 52 & 53 Vict., c. 63, s. 32(1).

serve le pouvoir de révoquer l'autorisation en tout temps avant la délivrance du permis. L'autorisation de délivrer un permis n'a pas conféré à l'appelante un droit irrévocable à un permis. Tant et aussi longtemps que le permis n'est pas délivré, le Ministre, peut, aux fins d'appliquer la politique du gouvernement, réévaluer sa décision initiale d'autoriser le permis et revenir sur celle-ci.

Le seul motif de négligence invoqué par l'appelante était le manquement à «l'obligation légale de la défenderesse». Puisque le Ministre avait le pouvoir constant de révoquer l'autorisation et qu'il l'a fait légitimement aux fins d'appliquer la politique du gouvernement, l'appelante n'est pas en mesure d'établir l'existence d'une obligation de la part du Ministre de délivrer les permis précédemment autorisés. L'obligation du Ministre envers l'appelante était de faire preuve de diligence en vérifiant la portée du pouvoir que l'art. 7 de la *Loi sur les pêches* lui conférait, et il a correctement interprété le pouvoir qui lui était conféré par la Loi. Il s'ensuit qu'il n'y a eu aucun manquement à l'obligation de diligence.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Norsk Pacific Steamship Co.*, [1992] 1 R.C.S. 1021; *Carltona, Ltd. c. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560; *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238; *Re Fisheries Act, 1914*, [1930] 1 D.L.R. 194, conf. [1928] R.C.S. 457; *Everett c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1994), 169 N.R. 100, conf. en partie (1993), 63 F.T.R. 279; *Joliffe c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 511; *Delisle c. Canada*, [1991] A.C.F. n° 459 (QL); *R. c. Halliday* (1994), 129 N.S.R. (2d) 317; *Thomson c. Ministre des Pêches et Océans*, C.F. 1^{re} inst., n° T-113-84, 29 février 1984; *Lawrie c. Lees* (1881), 7 App. Cas. 19; *Reference re Maritime Freight Rates Act*, [1933] R.C.S. 423; *S.T.C. c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 C.F. 643.

Lois et règlements cités

Acte des Pêcheries, S.C. 1868, ch. 60, art. 2.
Interpretation Act, 1889 (R.-U.), 52 & 53 Vict., ch. 63, art. 32(1).
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 31(3).
Loi modifiant la Loi des pêcheries, S.C. 1929, ch. 42, art. 2.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7, 9 [abr. & rempl. ch. 31 (1^{er} suppl.), art. 95], 20 à 22, 35 à 40, 43.

Authors Cited

Halsbury's Statutes of England and Wales, vol. 41, 4th ed. London: Butterworths, 1995 (reissue).
 Wade, Sir William. *Administrative Law*, 7th ed. By Sir William Wade and Christopher Forsyth. Oxford: Clarendon Press, 1994.
 Willis, John. "Delegatus non potest delegare" (1943), 21 *Can. Bar Rev.* 257.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1995] 2 F.C. 467, 123 D.L.R. (4th) 180, 179 N.R. 241, 29 Admin. L.R. (2d) 264, 24 C.C.L.T. (2d) 1, reversing a decision of the Federal Court, Trial Division, [1992] 3 F.C. 54, 54 F.T.R. 20, 11 C.C.L.T. (2d) 241, finding the respondent liable in negligence for failure to issue fishing licences. Appeal dismissed.

Stewart McInnes, Q.C., and *David S. MacDougall*, for the appellant.

David Sgayias, Q.C., and *Michael F. Donovan*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MAJOR J. — The appellant commenced an action against the respondent arising out of the failure of the respondent Minister of Fisheries and Oceans ("the Minister") to issue certain lobster fishery licences which had previously been authorized to be issued under s. 7 of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14.

I. Facts

The appellant is a Nova Scotia integrated fishing company, operating off the southwest coast of Nova Scotia. It operates some 15 sea-going vessels and in peak season employs up to one thousand people.

In 1987, the appellant applied for offshore lobster licences. In all, 13 applications for new offshore lobster licences were received by the respondent Minister in that year. At the time, there were 1,601 inshore lobster fishery licences in the area extending approximately 50 miles from the south-

Doctrine citée

Halsbury's Statutes of England and Wales, vol. 41, 4th ed. London: Butterworths, 1995 (reissue).
 Wade, Sir William. *Administrative Law*, 7th ed. By Sir William Wade and Christopher Forsyth. Oxford: Clarendon Press, 1994.
 Willis, John. «Delegatus non potest delegare» (1943), 21 *R. du B. can.* 257.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1995] 2 C.F. 467, 123 D.L.R. (4th) 180, 179 N.R. 241, 29 Admin. L.R. (2d) 264, 24 C.C.L.T. (2d) 1, qui a infirmé la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale, [1992] 3 C.F. 54, 54 F.T.R. 20, 11 C.C.L.T. (2d) 241, qui avait conclu à la responsabilité pour négligence de l'intimée en raison de son omission de délivrer des permis de pêche. Pourvoi rejeté.

Stewart McInnes, c.r., et *David S. MacDougall*, pour l'appelante.

David Sgayias, c.r., et *Michael F. Donovan*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — L'appelante poursuit l'intimée en raison du défaut du ministre des Pêches et des Océans intimé («le Ministre») de délivrer certains permis de pêche du homard, dont la délivrance avait été autorisée précédemment en vertu de l'art. 7 de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14.

I. Les faits

L'appelante est une entreprise de pêche intégrée de la Nouvelle-Écosse qui exploite une quinzaine de navires hauturiers au large de la côte sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et qui, en haute saison, emploie jusqu'à mille personnes.

En 1987, l'appelante a fait des demandes de permis de pêche hauturière du homard. Au cours de l'année, le ministre intimé a reçu, en tout, 13 demandes de nouveaux permis de pêche hauturière du homard. À l'époque, il y avait 1 601 permis de pêche côtière du homard pour la zone qui s'éten-

1

2

3

west coast of Nova Scotia and eight offshore lobster fishery licences operating beyond the inshore fishery areas.

4 In September 1987, representatives of the appellant company spoke with the respondent Minister, and were assured that the appellant would definitely get at least one offshore lobster licence. On December 29, 1987, the Minister sent the appellant a telex to advise that he had authorized the issue of four offshore lobster licences in total to the appellant, "two offshore lobster licences" and "two experimental offshore lobster/red crab licences" for the season from October 15, 1987 to October 14, 1988. The telex specifically allocated the appellant's allowable catch for the fishing year. It also stated that regional officials would contact the appellant to discuss specific conditions of the proposed licences. Several other applicants received similar authorizations from the Minister on the same date.

5 On January 27, 1988, the Department of Fisheries and Oceans notified the applicants in respect of whom an authorization had been issued to submit fishing plans for the balance of the current season for each vessel intended for the lobster fishery. The appellant provided all the necessary details to the Department by letter dated January 29, 1988. It advised that the vessels that were to be used to fish lobster were presently geared for the scallop fishery, and that work to convert them for the offshore lobster fishery was due to start shortly. The appellant planned that the vessels would be ready in April. The evidence was that it had incurred \$500,000 in expenses in converting one scallop dragger into a lobster fishing vessel.

6 At trial, the Department confirmed that had the appellant requested, between January and March 8, 1988, that the authorizations for licences be converted to the actual issued licences, it would have issued them subject to appropriate conditions, if any.

dait jusqu'à une cinquantaine de milles de la côte sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, et huit permis de pêche hauturière du homard au-delà de cette zone.

En septembre 1987, les représentants de la compagnie appelante ont discuté avec le ministre intimé et ont reçu l'assurance que l'appelante obtiendrait au moins un permis de pêche hauturière du homard. Le 29 décembre 1987, le Ministre a envoyé à l'appelante un télex l'informant qu'il avait autorisé la délivrance à celle-ci de quatre permis de pêche hauturière du homard en tout, soit [TRADUCTION] «deux permis de pêche hauturière du homard» et «deux permis expérimentaux de pêche hauturière du homard et du crabe rouge», pour la saison du 15 octobre 1987 au 14 octobre 1988. Le télex précisait le total de la prise autorisée pour l'année. Il mentionnait aussi que des agents régionaux communiqueraient avec l'appelante pour discuter des conditions précises des permis proposés. Plusieurs autres requérants ont reçu, à la même date, des autorisations semblables de la part du Ministre.

Le 27 janvier 1988, le ministère des Pêches et des Océans a informé les requérants qui s'étaient vu délivrer une autorisation qu'ils devraient présenter, pour le reste de la saison de pêche, un plan de pêche à l'égard de chaque bateau destiné à la pêche du homard. L'appelante a, par lettre en date du 29 janvier 1988, transmis au Ministère toutes les précisions requises. Elle a mentionné que les navires qui étaient destinés à la pêche du homard étaient alors équipés pour la pêche du pétoncle et que des travaux étaient sur le point d'être exécutés afin de les convertir pour la pêche hauturière du homard. L'appelante prévoyait que les navires seraient prêts en avril. Il a été établi en preuve qu'elle avait engagé des dépenses de 500 000 \$ pour transformer un chalutier de pêche du pétoncle en un navire de pêche du homard.

Au procès, le Ministère a confirmé que si l'appelante avait demandé, entre janvier et le 8 mars 1988, que les permis autorisés soient délivrés, il les aurait délivrés sous réserve des conditions appropriées nécessaires.

On March 8, 1988, the Department advised its officials that no lobster fishery licences were to be issued without specific clearance from the Assistant Deputy Minister.

In the period following 1987, the issuance of offshore lobster fishing licences had become a political issue owing to heavy lobbying by the inshore lobster fishermen. The scientific evidence produced in a report of the Canadian Atlantic Fishery Scientific Advisory Committee at about this time indicated that no harmful effects would ensue as a result of the new offshore lobster licences.

Initially, the Minister took the position that there was no evidence of any likely harmful effect from the increase in the lobster fishery. However, after a meeting between the respondent Minister and the Scotia-Fundy Lobster Advisory Committee in Halifax on March 30, 1988, the Minister decided that he would not cancel the new offshore licences, but was prepared to impose the conditions necessary to respond to the concerns of the inshore fishing industry.

On April 29, 1988, the Minister announced in a press release that the four experimental offshore licences would not be issued in the foreseeable future, pending a study of the issues facing the lobster industry in the Scotia-Fundy region. This decision was confirmed to the appellant and the other applicants by letter dated May 31, 1988. The licences authorized to the appellant were never issued.

II. Legislation

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

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

Le 8 mars 1988, le Ministère a demandé à ses fonctionnaires de ne pas délivrer de permis de pêche du homard sans l'autorisation expresse du sous-ministre adjoint.

Après 1987, la délivrance de permis de pêche hauturière du homard était devenue une question politique en raison des pressions intenses exercées par les pêcheurs côtiers du homard. La preuve scientifique produite dans un rapport du Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes dans l'Atlantique, publié vers la même époque, indiquait que les nouveaux permis de pêche hauturière du homard n'auraient aucun effet préjudiciable.

Au début, le Ministre a invoqué l'absence de preuve que l'augmentation de l'activité de pêche du homard aurait vraisemblablement un effet préjudiciable. Toutefois, à la suite d'une rencontre avec le Comité consultatif du homard de Scotia-Fundy, à Halifax, le 30 mars 1988, le Ministre a décidé qu'il n'annulerait pas les nouveaux permis de pêche hauturière mais qu'il était disposé à imposer les conditions nécessaires pour répondre aux préoccupations du secteur de la pêche côtière.

Le 29 avril 1988, le Ministre a annoncé, dans un communiqué de presse, que les quatre permis expérimentaux de pêche hauturière ne seraient pas délivrés dans un avenir immédiat, en attendant les résultats d'une étude des questions auxquelles faisait face le secteur de la pêche du homard dans la région Scotia-Fundy. Cette décision a été confirmée à l'appelante et aux autres requérants dans une lettre en date du 31 mai 1988. Les permis pour lesquels l'appelante avait obtenu une autorisation n'ont jamais été délivrés.

II. Les dispositions législatives

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

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

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

9. The Minister may suspend or cancel any lease or licence issued under the authority of this Act, if

(a) the Minister has ascertained that the operations under the lease or licence were not conducted in conformity with its provisions; and

(b) no proceedings under this Act have been commenced with respect to the operations under the lease or licence.

III. Judicial History

Federal Court, Trial Division, [1992] 3 F.C. 54

12 Only the issue of liability was before the trial judge, the question of damages having been deferred by agreement. In the original statement of claim, breach of contract was pleaded. At trial, amendments were permitted for the addition of claims in negligence and wrongful revocation of an "irrevocable legal act". The proposed amendment for the inclusion of promissory estoppel as a ground for the claim was denied.

13 On the issue of the scope of the Minister's statutory duty under s. 7 of the *Fisheries Act*, the trial judge considered that the Minister's authorization to issue a licence was "definitive" (p. 67). When the authorization was announced on December 29, 1987, the Minister allocated an allowable catch to the appellant for 1987-88 in a proportion approximately equal to the portion of the 1987-88 fishing season remaining after that date. By January 1988, the appellant was treated as if it already were a "licence holder". When the Minister authorized the issue of the licences to the appellant, he had exhausted his discretion under s. 7 of the *Fisheries Act*. The trial judge noted that the restrictions on the suspension or cancellation of licences provided

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

9. Le ministre peut suspendre ou révoquer tous baux, permis ou licences consentis en vertu de la présente loi si:

a) d'une part, il constate un manquement à leurs dispositions;

b) d'autre part, aucune procédure prévue à la présente loi n'a été engagée à l'égard des opérations qu'ils visent.

III. Historique des procédures judiciaires

Cour fédérale (Section de première instance), [1992] 3 C.F. 54

Seule la question de la responsabilité a été soumise au juge de première instance, la question des dommages-intérêts ayant été différée avec l'accord des parties. Dans la déclaration initiale, on alléguait la violation d'un contrat. Au procès, des modifications y ont été permises de manière à ajouter des réclamations pour négligence et révocation injustifiée d'un «acte légal irrévocable». Le projet de modification destiné à inclure l'irrecevabilité fondée sur une promesse comme motif de réclamation a été refusé.

Quant à la portée de l'obligation qui incombe au Ministre en vertu de l'art. 7 de la *Loi sur les pêches*, le juge de première instance a considéré que l'autorisation du Ministre de délivrer un permis était «définitive» (p. 67). Lors de l'annonce de l'autorisation le 29 décembre 1987, le Ministre a alloué à l'appelante, pour 1987-1988, un total de prise autorisée à peu près proportionnel à la partie de la saison de pêche qui restait après cette date. Dès janvier 1988, l'appelante était traitée comme si elle était déjà «titulaire d'un permis». Lorsque le Ministre a autorisé la délivrance des permis à l'appelante, il a épuisé son pouvoir discrétionnaire selon l'art. 7 de la *Loi sur les pêches*. Le juge de première instance a noté que les restrictions imposées à la suspension ou à la révocation des permis, par l'art. 9 de la *Loi sur les pêches*, ne s'appli-

in s. 9 of the *Fisheries Act* did not apply since no licence had actually been issued.

The trial judge considered that even if s. 7 of the *Fisheries Act* had expressly empowered the Minister to withdraw his authorization, the withdrawal amounted to actionable negligence. He held first that there was a duty of care owed by the respondent to the appellant by virtue of the proximity created by the Minister's representation to the appellant on December 29, 1987 that the licences would be issued. Second, there was a breach of the requisite standard of care because it was "perfectly foreseeable that any departure from the line of conduct (i.e. the issue of the licences) previously announced by the Minister . . . would have a harmful effect on the [appellant]" (p. 72). Third, even though the loss suffered appeared to be pure economic loss, because it was a direct result of the Minister's change of position, the trial judge held that there was sufficient "circumstantial proximity" (*per Canadian National Railway Co. v. Norsk Pacific Steamship Co.*, [1992] 1 S.C.R. 1021) to hold the respondent liable for the appellant's economic loss.

On the policy exemption from duty, the trial judge observed that the rationale for the policy exemption assumes that the policy decision is authorized by statute, but in this case the revocation of the authorization was *ultra vires* and was not protected by the policy exemption.

The appellant's claims in contract and for wrongful revocation of an "irrevocable legal act" were dismissed by the trial judge.

Federal Court of Appeal, [1995] 2 F.C. 467

The Federal Court of Appeal in a 2-1 decision allowed the appeal by the Crown. The judges were unanimous in dismissing the present appellant's cross-appeal on contract liability and for wrongful revocation of an irrevocable act. They also agreed

qu'aucun permis n'avait réellement été délivré.

Le juge de première instance a considéré que, même si l'art. 7 de la *Loi sur les pêches* avait habilité expressément le Ministre à retirer son autorisation, ce retrait constituerait une négligence donnant ouverture à des poursuites. Il a statué, premièrement, que le ministre intimé avait une obligation de diligence envers l'appelante en raison du lien de proximité créé par l'assurance qu'il lui avait donnée le 29 décembre 1987, à savoir que les permis seraient délivrés. Deuxièmement, il y avait eu manquement à l'obligation de diligence requise, étant donné qu'on pouvait «certainement prévoir que toute dérogation à la ligne de conduite (c'est-à-dire l'octroi des permis) antérieurement annoncée par le ministre [...] causerait préjudice à [l'appelante]» (p. 72). Troisièmement, même si la perte subie paraissait être purement financière, du fait qu'elle résultait directement du changement de position du Ministre, le juge de première instance a conclu à l'existence d'un «lien étroit circonstanciel» suffisant (au sens de l'arrêt *Cie des chemins de fer nationaux du Canada c. Norsk Pacific Steamship Co.*, [1992] 1 R.C.S. 1021) pour que l'intimé soit tenu responsable de la perte financière de l'appelante.

Quant à l'exemption d'obligation en matière de politique, le juge de première instance a noté que le raisonnement qui la sous-tend suppose que la décision de politique est autorisée par la loi, mais, en l'espèce, la révocation de l'autorisation était *ultra vires* et n'était pas protégée par l'exemption en matière de politique.

Le juge de première instance a rejeté les réclamations de nature contractuelle et pour révocation injustifiée d'un «acte légal irrévocable» présentées par l'appelante.

Cour d'appel fédérale, [1995] 2 C.F. 467

Dans un arrêt majoritaire, la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de Sa Majesté. Les juges ont rejeté, à l'unanimité, l'appel incident de la présente appelante, fondé sur la responsabilité contractuelle et la révocation injustifiée d'un acte irrévocable.

with the trial judge that by virtue of s. 7 of the *Fisheries Act*, the Minister's revocation of the authorization for the licences was *ultra vires*. Stone and Robertson J.J.A., in separate and different reasons, allowed the respondent's appeal on the finding of liability in negligence. Linden J.A. dissented and would have dismissed the respondent's appeal.

Ils étaient d'accord aussi avec le juge de première instance pour dire qu'aux termes de l'art. 7 de la *Loi sur les pêches* la révocation par le Ministre de l'autorisation de délivrer les permis était *ultra vires*. Les juges Stone et Robertson ont, dans des motifs séparés et distincts, accueilli l'appel de l'intimé contre la conclusion de responsabilité pour négligence. Le juge Linden, dissident, aurait rejeté l'appel de l'intimé.

18 Stone J.A. allowed the Minister's appeal on the basis that the existence of adequate administrative law remedies in *certiorari* or *mandamus* negated the scope of the *prima facie* duty of care owed by the respondent Minister to the appellant.

Le juge Stone était d'avis d'accueillir l'appel du Ministre pour le motif que l'existence des recours appropriés en droit administratif que sont les brefs de *certiorari* et de *mandamus* écartait l'obligation de diligence que le Ministre avait, à première vue, envers l'appelante.

19 Robertson J.A. allowed the Minister's appeal on the grounds that the decision to issue the licence was a policy decision and therefore the duty to issue the licence was negated. Under the alternative duty requiring the Minister to act reasonably in ascertaining whether he had the legal authority to revoke the earlier authorization, Robertson J.A. found that the Minister did not breach the requisite standard of care.

Le juge Robertson était d'avis d'accueillir l'appel du Ministre pour le motif que la décision de délivrer un permis était une décision de politique et que, par conséquent, il n'y avait pas d'obligation de délivrer un permis. Quant à l'obligation subsidiaire qu'avait le Ministre d'agir raisonnablement pour s'assurer qu'il avait le pouvoir légal de révoquer l'autorisation qu'il avait accordée antérieurement, le juge Robertson a conclu que le Ministre n'avait pas manqué à l'obligation de diligence requise.

20 Linden J.A. in dissent substantially agreed with the trial judge that once the policy decision to authorize the issuance of the licences had been made, no policy issues remained to be resolved and that the respondent Minister was therefore liable in negligence because there was no policy immunity for the revocation decision.

Le juge Linden, dissident, était d'accord, pour l'essentiel, avec le juge de première instance pour dire qu'une fois prise la décision de politique d'autoriser la délivrance des permis, l'aspect de politique était épuisé, et que le ministre intimé était donc responsable pour cause de négligence parce que sa décision de révoquer ne jouissait pas de l'immunité rattachée à une décision de politique.

IV. Analysis

IV. Analyse

21 The question which arises on this appeal is whether the Minister once having authorized the granting of fishing licences had the authority to revoke that authorization. The trial judge and the Court of Appeal, although disagreeing in the result, agreed that in revoking the authorization to issue the licences, the Minister was acting *ultra vires*. With respect, I disagree.

La question que soulève le présent pourvoi est de savoir si, après avoir autorisé la délivrance de permis de pêche, le Ministre avait le pouvoir de révoquer cette autorisation. Le juge de première instance et la Cour d'appel, quoique en désaccord quant au résultat, ont convenu que le Ministre avait excédé ses pouvoirs en révoquant l'autorisation de délivrer les permis. En toute déférence, je ne suis pas d'accord.

The Minister's power to issue fishing licences is found in s. 7 of the *Fisheries Act*. The section accords the Minister an "absolute discretion" to either "issue" or "authorize to be issued" fishing licences:

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

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

The power to suspend or cancel a licence once issued is found in s. 9:

9. The Minister may suspend or cancel any lease or licence issued under the authority of this Act, if

(a) the Minister has ascertained that the operations under the lease or licence were not conducted in conformity with its provisions; and

(b) no proceedings under this Act have been commenced with respect to the operations under the lease or licence.

I agree that s. 9 applies to issued licences only. It is clear from the evidence that the respondent Minister's telex of December 29, 1987, was an authorization to issue a fishing licence within the meaning of s. 7 and that the announcement of April 29, 1988, revoked that authorization.

The statute expressly provides for the circumstances in which an issued licence may be revoked but it is silent on the circumstances in which the Minister may cancel an authorization to issue a licence. The trial judge and Court of Appeal held that a licence once authorized is as good as issued. If this is so, once the Minister authorized the issuance of a licence, he could not revoke the authorization although he could by virtue of s. 9 revoke the issued licence.

L'article 7 de la *Loi sur les pêches* confère au Ministre le pouvoir de délivrer des permis de pêche. Selon cet article, le Ministre peut, «à discrétion», soit «octroyer» des permis de pêche, soit «en permettre l'octroi»:

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

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

L'article 9 accorde le pouvoir de suspendre ou de révoquer un permis qui a été délivré:

9. Le ministre peut suspendre ou révoquer tous baux, permis ou licences consentis en vertu de la présente loi si:

a) d'une part, il constate un manquement à leurs dispositions;

b) d'autre part, aucune procédure prévue à la présente loi n'a été engagée à l'égard des opérations qu'ils visent.

Je suis d'accord pour dire que l'art. 9 ne s'applique qu'aux permis déjà délivrés. Il ressort clairement de la preuve que le télex envoyé, le 29 décembre 1987, par le ministre intimé était une autorisation de délivrer un permis de pêche au sens de l'art. 7 et que l'annonce du 29 avril 1988 a révoqué cette autorisation.

La Loi précise les circonstances dans lesquelles un permis délivré peut être révoqué, mais est muette quant à celles dans lesquelles le Ministre peut révoquer une autorisation de délivrer un permis. Le juge de première instance et la Cour d'appel ont statué qu'un permis autorisé équivaut à un permis délivré. Dans ce cas, une fois qu'il aurait autorisé la délivrance d'un permis, le Ministre ne pourrait pas révoquer cette autorisation même si, en vertu de l'art. 9, il pourrait révoquer le permis délivré.

25

There is a "gap" in the *Fisheries Act* to the extent that the text gives no direction as to whether the Minister can revoke an authorization previously given. The twofold powers of the Minister under s. 7 date from the *Fisheries Act*, S.C. 1868, c. 60, s. 2, and are unique in that unlike any other federal statute he has both the power to issue the licence and the power to authorize its issuance.

26

The appellant argued that the Minister under s. 7 had the power either to authorize the issuance of a licence or to actually issue the licence and that if the Minister chose to authorize the issuance of a licence, he retained no continuing role in respect of an authorized licence. I disagree.

27

If Parliament chose to confer on the Minister twofold powers of issuance and authorization to issue, then it must have intended that the two powers be distinct. However, the effect of the distinction is clearer if viewed in an historical perspective.

28

The express delegation or devolution of powers to departmental officials found in s. 7 may appear unnecessary today. Where power is entrusted to a Minister of the Crown, the acts will generally be performed not by the Minister but by delegation to responsible officials in his department: *Carltona, Ltd. v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.); *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238, at pp. 245-46. At the time of the initial enactment of s. 7, the *prima facie* presumption of statutory construction which grew up around the Latin maxim *delegatus non potest delegare* that "[a] discretion conferred by statute is . . . intended to be exercised by the authority on which the statute has conferred it and by no other authority" may have operated more strongly. Express delegation was generally thought necessary. See John Willis, "Delegatus non potest delegare" (1943), 21 *Can. Bar Rev.* 257, at p. 259 and generally for a review of the earlier authorities.

Il y a une «lacune» dans la *Loi sur les pêches* dans la mesure où le texte ne donne aucune directive quant à savoir si le Ministre peut révoquer une autorisation. Le pouvoir à deux volets conféré au Ministre par l'art. 7 remonte à l'art. 2 de l'*Acte des Pêcheries*, S.C. 1868, ch. 60, et est unique en ce sens que, à la différence de toute autre loi fédérale, le Ministre est habilité à la fois à délivrer le permis et à autoriser sa délivrance.

L'appelante a fait valoir que le Ministre avait, aux termes de l'art. 7, le pouvoir d'autoriser la délivrance d'un permis ou de délivrer effectivement le permis, et que s'il choisissait d'autoriser la délivrance d'un permis, il n'avait plus aucun rôle à jouer concernant un permis autorisé. Je ne suis pas de cet avis.

Si le législateur a choisi de conférer au Ministre un pouvoir de délivrance et un pouvoir d'autorisation de délivrer, il doit alors avoir voulu que les deux pouvoirs soient distincts. Cependant, l'effet de la distinction est plus clair si on l'envisage sous un angle historique.

La délégation explicite de pouvoirs à des agents du Ministère, qui est effectuée à l'art. 7, peut sembler inutile aujourd'hui. Lorsqu'un pouvoir est conféré à un ministre, les mesures nécessaires seront prises généralement non pas par le ministre lui-même, mais par les fonctionnaires compétents de son ministère, en vertu d'une délégation de pouvoir: *Carltona, Ltd. c. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.); *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238, aux pp. 245 et 246. À l'époque où l'art. 7 a été adopté pour la première fois, la présomption *prima facie* d'interprétation législative qui s'est développée au sujet de la maxime latine *delegatus non potest delegare* et qui voulait qu'[TRADUCTION]«[u]n pouvoir discrétionnaire conféré par une loi [soit] [. . .] destiné à être exercé par l'autorité à qui la loi l'a conféré et par personne d'autre», pouvait s'appliquer avec plus de rigueur. La délégation explicite était généralement jugée nécessaire. Voir John Willis, «Delegatus non potest delegare» (1943), 21 *R. du B. can.* 257, à la p. 259, et de manière générale, pour un examen de la jurisprudence et de la doctrine antérieures.

Clearly, the purpose of s. 7 is the issuance of licences. In my view, nothing more is meant by the express devolution of authority to the Minister's officials than a method for issuing licences by the Minister through delegates. The section is not directed towards the authorization of licences; that is not the object or the finality of the section. Rather, it is directed to the issuance of licences which, once issued, require special provisions to abrogate them. Whether the Minister decides as an initial step to authorize the issuance of a licence, there is no finality to this authorization for any of the parties concerned until such time as the licence is finally issued. It is in light of the purpose of the section that we must consider whether the Minister could revoke the authorization while it subsisted.

The question of whether the Minister could revoke a subsisting authorization must be considered having regard to his or her overall discretion under s. 7. The scope of the Minister's discretion under s. 7 of the *Fisheries Act* has been judicially considered. In *Re Fisheries Act, 1914*, [1930] 1 D.L.R. 194, at pp. 200-201, the Privy Council in confirming the majority of the Supreme Court of Canada, [1928] S.C.R. 457, held that under the wording of the then *Fisheries Act* there was no express provision nor necessary implication to be found permitting the Minister a discretion to refuse to issue a fishing licence, when applied for by a qualified applicant.

In 1929, the *Fisheries Act* was amended to add the words "in his absolute discretion" following the word "may" in S.C. 1929, c. 42, s. 2. In the 1985 amendment to the *Fisheries Act*, the adjective "absolute" was dropped in the French text. The dropping of the qualifier "absolute" in the French version merely indicates that the translator regarded the French term "à discrétion" as equivalent to the English phrase, "in his absolute discretion". See *Everett v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (1994), 169 N.R. 100 (F.C.A.), per MacGuigan J.A. at p. 105:

Il est évident que l'objet de l'art. 7 est la délivrance de permis. À mon avis, la délégation de pouvoir aux fonctionnaires du Ministre n'est rien de plus qu'un moyen, pour ce dernier, de délivrer des permis par l'intermédiaire de personnes déléguées. L'article ne vise pas l'autorisation de permis; ce n'est là ni son objet ni son but ultime. Il vise plutôt la délivrance de permis qui, une fois délivrés, nécessitent le recours à des dispositions particulières pour être révoqués. Peu importe que le Ministre décide initialement d'autoriser la délivrance d'un permis, cette autorisation n'est irrévocable pour aucune des parties concernées tant et aussi longtemps que le permis n'est pas finalement délivré. C'est en fonction de l'objet de l'article qu'il nous faut examiner si le Ministre pouvait révoquer l'autorisation pendant qu'elle était en vigueur.

Il faut se demander si le Ministre pouvait révoquer une autorisation en vigueur eu égard au pouvoir discrétionnaire global dont l'investit l'art. 7. Les tribunaux ont examiné l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au Ministre par l'art. 7 de la *Loi sur les pêches*. Dans *Re Fisheries Act, 1914*, [1930] 1 D.L.R. 194, aux pp. 200 et 201, le Conseil privé, confirmant l'opinion majoritaire de la Cour suprême du Canada, [1928] R.C.S. 457, a statué que le texte alors en vigueur de la *Loi des pêcheries* ne permettait pas de conclure, en vertu d'une disposition expresse ou par déduction nécessaire, que le Ministre avait le pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer un permis de pêche à un requérant ayant les qualités requises.

En 1929, la *Loi des pêcheries* a été modifiée par l'ajout des mots «à sa discrétion absolue» après le mot «peut», à S.C. 1929, ch. 42, art. 2. Dans la modification apportée en 1985 à la *Loi sur les pêcheries*, l'adjectif «absolue» a été supprimé dans la version française. Cette suppression indique seulement que le traducteur a considéré que l'expression «à discrétion» équivalait à l'expression anglaise «in his absolute discretion». Voir l'arrêt *Everett c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1994), 169 N.R. 100 (C.A.F.), le juge MacGuigan, à la p. 105:

29

30

31

A discretion, whether or not described as absolute, is subject to the same legal limitations, and in my opinion the term "absolute" in the English version of the statute is redundant.

Un pouvoir discrétionnaire, qu'il soit absolu ou non, est soumis aux mêmes limitations juridiques, et à mon avis, le terme «absolu» figurant dans le texte anglais est redondant.

32 In *Everett*, the Minister had refused to issue a groundfish ottertrawl licence to the applicant for 1993. This was based on an investigation and finding by the Department that in 1990, Everett had exceeded his cod quota by approximately 57,363 pounds. Everett's position was that the Minister's actions amounted to a suspension or a cancellation of the applicant's fishing licence, and that the governing provision was s. 9 of the *Fisheries Act*. At trial (1993), 63 F.T.R. 279, at pp. 283-84, Denault J. followed *Joliffe v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 511 (T.D.), and held that the Minister was not suspending or cancelling an existing licence but was simply refusing to issue a licence for 1993. The Federal Court of Appeal, in the decision cited *supra*, affirmed that finding.

Dans l'affaire *Everett*, le Ministre avait refusé de délivrer au requérant, pour l'année 1993, un permis de pêche du poisson de fond au chalut à panneaux. Cette décision faisait suite à une enquête du Ministère qui lui avait permis de conclure qu'en 1990 Everett avait capturé environ 57 363 livres de morue de plus que le quota qui lui avait été alloué. Everett avait soutenu que les mesures du Ministre revenaient à suspendre ou à révoquer son permis de pêche et que la disposition applicable était l'art. 9 de la *Loi sur les pêches*. Au procès (1993), 63 F.T.R. 279, aux pp. 283 et 284, le juge Denault a suivi l'arrêt *Joliffe c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 511 (1^{re} inst.), et a conclu que le Ministre ne suspendait ni ne révoquait un permis existant, mais qu'il refusait simplement de délivrer un permis pour l'année 1993. La Cour d'appel fédérale a, dans l'arrêt précité, confirmé cette conclusion.

33 *Joliffe* held that there is no such thing as a vested right in a licence beyond those rights granted for the period for which the licence was issued. In *Joliffe*, the plaintiffs sought a declaration against the Minister on their entitlement to fish for salmon by purse seine after he had failed to deliver on assurances he had given them that he would re-issue a licence for salmon purse-seining. Upon termination of a licence, the Minister has an "absolute discretion" in the issuance of new ones, *per* Strayer J. (later J.A.), at p. 520:

Dans *Joliffe*, on a statué qu'un permis ne comportait aucun droit acquis outre les droits accordés pour la période pour laquelle il est délivré. Dans cette affaire, les demandeurs voulaient obtenir un jugement déclaratoire contre le Ministre, qui reconnaîtrait leur droit de pêcher le saumon à la senne à poche, après qu'il eut omis de donner suite à l'assurance qu'il leur avait donnée qu'il délivrerait de nouveau un permis en ce sens. À l'expiration du permis, le Ministre peut, «à sa discrétion absolue», en délivrer un nouveau, d'après le juge Strayer (plus tard juge à la Section d'appel) à la p. 520:

While there is a good deal of force in the contention of the plaintiffs that licences, because they have a recognized commercial value and are frequently bought and sold, should be regarded as vesting in their holders a right which is indefeasible except (as contemplated by section 9 of the Act) where there has been a breach of the conditions of the licence, I am unable to find support for that conception of licences in the Act or Regulations. First, it must be underlined that no matter what the popular belief on the subject, by sections 34 and 37 of the Regulations no licence is valid for more than one year

Bien qu'il faille accorder beaucoup de poids à l'argument des demandeurs selon lequel les permis, parce qu'ils ont une valeur commerciale reconnue et sont souvent achetés et vendus, confèrent à leurs détenteurs un droit irrévocable sauf (comme le prévoit l'article 9 de la Loi) lorsqu'il y a eu manquement à l'une des conditions du permis, je ne peux trouver dans la Loi ou dans le Règlement de fondement à une telle interprétation. Il faut d'abord souligner que quelle que soit la croyance populaire à ce sujet, les articles 34 et 37 du Règlement prévoient qu'aucun permis n'est valide pour plus d'un

and expires as of March 31 in any given year. It is true that by section 9 of the Act the Minister's power to cancel licences is restricted to situations where there has been a breach of a condition of the licence, and no doubt in exercising that power of cancellation the Minister or his representatives would have to act fairly: see *Lapointe v. Min. of Fisheries & Oceans* (1984), 9 Admin. L.R. 1 (F.C.T.D.). But licences terminate each year and by section 7 the Minister has an "absolute discretion" in the issuance of new licences. I am therefore unable to find a legal underpinning for the "vesting" of a licence beyond the rights which it gives for the year in which it was issued.

In *Delisle v. Canada*, [1991] F.C.J. No. 459 (T.D.), it was held that the power conferred on the Minister by s. 7 of the *Fisheries Act* to issue a fishing licence implied the discretionary power to refuse to issue such a licence.

While the existence of regulations under s. 43 of the *Fisheries Act* may restrict the Minister's absolute discretion (*R. v. Halliday* (1994), 129 N.S.R. (2d) 317 (S.C.)), that is not an issue in this appeal.

It is my opinion that the Minister's discretion under s. 7 to authorize the issuance of licences, like the Minister's discretion to issue licences, is restricted only by the requirement of natural justice, no regulations currently being applicable. The Minister is bound to base his or her decision on relevant considerations, avoid arbitrariness and act in good faith. The result is an administrative scheme based primarily on the discretion of the Minister: see *Thomson v. Minister of Fisheries and Oceans*, F.C.T.D., No. T-113-84, February 29, 1984.

This interpretation of the breadth of the Minister's discretion is consonant with the overall policy of the *Fisheries Act*. Canada's fisheries are a "common property resource", belonging to all the people of Canada. Under the *Fisheries Act*, it is the Minister's duty to manage, conserve and develop

an et tous expirent le 31 mars de chaque année. Il est vrai qu'aux termes de l'article 9 de la Loi, le Ministre ne peut exercer son pouvoir de révoquer les permis que dans les seuls cas où il y a eu manquement à une condition du permis, et il ne fait pas de doute que dans l'exercice de ce pouvoir de révocation, le Ministre ou ses représentants doivent agir équitablement: voir *Lapointe c. Min. des Pêches et Océans* (1984), 9 Admin. L.R. 1 (C.F. 1^{re} inst.). Mais les permis prennent fin chaque année et aux termes de l'article 7, le Ministre exerce une «discretion absolue» en ce qui concerne la délivrance de nouveaux permis. Il m'est donc impossible de trouver un fondement juridique à l'«octroi» d'un permis au-delà des droits qui sont accordés pour l'année pour laquelle il est délivré.

Dans la décision *Delisle c. Canada*, [1991] A.C.F. n° 459 (QL), on a statué que le pouvoir de délivrer un permis de pêche, que l'art. 7 de la *Loi sur les pêches* conférait au Ministre, comportait implicitement le pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer ce permis.

Bien que le pouvoir discrétionnaire absolu du Ministre puisse être restreint par l'existence de règlements pris en vertu de l'art. 43 de la *Loi sur les pêches* (*R. c. Halliday* (1994), 129 N.S.R. (2d) 317 (C.S.)), cette question n'est pas soulevée dans le présent pourvoi.

Je suis d'avis que le pouvoir discrétionnaire d'autoriser la délivrance de permis, qui est conféré au Ministre par l'art. 7, est, à l'instar de son pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis, restreint seulement par l'exigence de justice naturelle, étant donné qu'il n'y a actuellement aucun règlement applicable. Le Ministre doit fonder sa décision sur des considérations pertinentes, éviter l'arbitraire et agir de bonne foi. Il en résulte un régime administratif fondé principalement sur le pouvoir discrétionnaire du Ministre: voir *Thomson c. Ministre des Pêches et Océans*, C.F. 1^{re} inst., n° T-113-84, 29 février 1984.

Cette interprétation de la portée du pouvoir discrétionnaire du Ministre est conforme à la politique globale de la *Loi sur les pêches*. Les ressources halieutiques du Canada sont un bien commun qui appartient à tous les Canadiens. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministre a l'obli-

34

35

36

37

the fishery on behalf of Canadians in the public interest (s. 43). Licensing is a tool in the arsenal of powers available to the Minister under the *Fisheries Act* to manage fisheries. It restricts the entry into the commercial fishery, it limits the numbers of fishermen, vessels, gear and other aspects of commercial fishery.

gation de gérer, conserver et développer les pêches au nom des Canadiens et dans l'intérêt public (art. 43). Les permis sont un outil dans l'arsenal de pouvoirs que la *Loi sur les pêches* confère au Ministre pour gérer les pêches. Ils permettent de restreindre l'accès à la pêche commerciale, de limiter le nombre de pêcheurs et de navires et d'imposer des restrictions quant aux engins de pêche utilisés et à d'autres aspects de la pêche commerciale.

38 Under the *Fisheries Act*, the Minister has the additional authority to open and close fisheries (s. 43(a)), identify and prosecute those who damage or destroy fishery habitat (ss. 35-40), order the construction of fish-passes over fish-producing streams (ss. 20-22), or act to enhance fish-producing streams (s. 43(h) and (i)).

En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministre a aussi le pouvoir d'ouvrir et de fermer des pêcheries (al. 43a)), d'identifier et de poursuivre les personnes qui détériorent ou détruisent l'habitat du poisson (art. 35 à 40), d'ordonner la construction de passes migratoires dans les cours d'eau où fraie le poisson (art. 20 à 22) ou de prendre des mesures pour améliorer les cours d'eau où fraie le poisson (al. 43h) et i)).

39 What then is the nature of the Minister's power with respect to authorizing the issuance of a licence? The question is whether the Minister may revoke a subsisting authorization and in the words of the appellant, whether the Minister continues to have a "continuing role" with respect to the authorization or not.

Quelle est donc la nature du pouvoir du Ministre pour ce qui est d'autoriser la délivrance d'un permis? Il s'agit de savoir si le Ministre peut révoquer une autorisation en vigueur et, pour reprendre les mots de l'appelante, si le Ministre continue de jouer un rôle relativement à l'autorisation donnée.

40 In light of the foregoing review on the purpose of s. 7 and the broad discretion afforded to the Minister in the exercise of his duties thereunder, it is my view that the Minister's power to authorize the issuance of licences is a continuing power until such time as a licence is actually issued. It follows that he retains the power to revoke the authorization at any time prior to the issuance of the licence. Once the authorization is revoked, the person authorized no longer has the authority to issue the licence. After the issuance, the ability to revoke is governed by s. 9 of the Act.

Compte tenu de l'examen qui vient d'être fait de l'objet de l'art. 7 et du large pouvoir discrétionnaire accordé au Ministre dans l'exercice des fonctions que lui confère cet article, je suis d'avis que le pouvoir du Ministre d'autoriser la délivrance d'un permis est constant jusqu'au moment où le permis est effectivement délivré. Il s'ensuit qu'il conserve le pouvoir de révoquer l'autorisation en tout temps avant la délivrance du permis. Dès que l'autorisation est révoquée, la personne autorisée n'a plus le pouvoir de délivrer le permis. Après la délivrance, le pouvoir de révocation est régi par l'art. 9 de la Loi.

41 Section 31(3) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, provides:

Le paragraphe 31(3) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, se lit ainsi:

31. . . .

31. . . .

(3) Where a power is conferred or a duty imposed, the power may be exercised and the duty shall be performed from time to time as occasion requires.

The forerunner of this provision is the *Interpretation Act, 1889* (U.K.), 52 & 53 Vict., c. 63, s. 32(1), which abolished the common law rule that a power conferred by statute was exhausted by a single exercise of the power (*Halsbury's Statutes* (4th ed. 1995 Reissue), vol. 41, "Statutes" at p. 991). The classic definition of the meaning of the phrase "from time to time" was enunciated in the decision of the House of Lords in *Lawrie v. Lees* (1881), 7 App. Cas. 19, at p. 29:

... the words "from time to time" are words which are constantly introduced where it is intended to protect a person who is empowered to act from the risk of having completely discharged his duty when he has once acted, and therefore not being able to act again in the same direction. The meaning of the words "from time to time" is that after he has made one order he may make a fresh order to add something to it, or take something from it, or reverse it altogether

However, Wade, *Administrative Law*, (7th ed. 1994), at pp. 261-62, argues that in applying this interpretive rule, one must distinguish between continuing powers and powers restricted to a single case:

In the interpretation of statutory powers and duties there is a rule that, unless the contrary intention appears, 'the power may be exercised and the duty shall be performed from time to time as occasion requires' (*Interpretation Act 1978*, s. 12). But this gives a highly misleading view of the law where the power is a power to decide questions affecting legal rights. In those cases the courts are strongly inclined to hold that the decision, once validly made, is an irrevocable legal act and cannot be recalled or revised. The same arguments, which require finality for the decisions of courts of law apply to the decisions of statutory tribunals, ministers and other authorities.

For this purpose a distinction has to be drawn between powers of a continuing character and powers which, once exercised, are finally expended so far as concerns the particular case. An authority which has a duty to maintain highways or a power to take land by

(3) Les pouvoirs conférés peuvent s'exercer, et les obligations imposées sont à exécuter, en tant que de besoin.

Ce paragraphe a pour précurseur le par. 32(1) de l'*Interpretation Act, 1889* (R.-U.), 52 & 53 Vict., ch. 63, qui a aboli la règle de common law selon laquelle un pouvoir conféré par une loi était épuisé dès qu'il avait été exercé une fois (*Halsbury's Statutes* (4^e éd., réédition de 1995), vol. 41, «Statutes», à la p. 991). La définition classique de l'expression «*from time to time*» («de temps à autre», «à l'occasion») a été donnée dans l'arrêt de la Chambre des lords *Lawrie c. Lees* (1881), 7 App. Cas. 19, à la p. 29:

[TRADUCTION] ... les mots «de temps à autre» sont les mots que l'on utilise toujours lorsque l'on entend qu'une personne habilitée à faire quelque chose ne soit pas privée de son pouvoir une fois l'acte accompli, et qu'elle ne soit pas, dès lors, empêchée d'agir à nouveau dans ce sens. Les mots «de temps à autre» signifient que cette personne peut, après avoir pris un décret, en prendre un autre pour ajouter ou retirer quelque chose au premier ou pour le modifier du tout au tout ...

Toutefois, dans *Administrative Law* (7^e éd. 1994), aux pp. 261 et 262, Wade soutient que, pour appliquer cette règle d'interprétation, il faut distinguer entre pouvoirs constants et pouvoirs restreints à un seul cas:

[TRADUCTION] Pour interpréter les pouvoirs et obligations prévus par une loi, il existe une règle selon laquelle, à moins qu'une intention contraire ne ressorte, «le pouvoir conféré peut être exercé et l'obligation imposée doit être exécutée en tant que de besoin» (*Interpretation Act 1978*, art. 12). Mais cela donne un aperçu fort trompeur du droit lorsque le pouvoir en question est un pouvoir de trancher des questions touchant des droits conférés par la loi. Dans ces cas, les tribunaux ont fortement tendance à statuer que la décision, une fois qu'elle a été prise d'une manière valide, est un acte légal irrévocable et ne peut être ni annulée ni révisée. Les mêmes arguments exigeant l'irrévocabilité des décisions judiciaires s'appliquent aux décisions des tribunaux administratifs, des ministres et des autres autorités.

À cette fin, il faut établir une distinction entre les pouvoirs de nature constante et les pouvoirs qui, une fois exercés, sont définitivement épuisés, du moins en ce qui concerne l'affaire en question. Il est clair qu'une autorité qui a le devoir d'entretenir les routes ou le pou-

compulsory purchase may clearly act 'from time to time as occasion requires'. But if in a particular case it has to determine the amount of compensation or to fix the pension of an employee, there are equally clear reasons for imposing finality. Citizens whose legal rights are determined administratively are entitled to know where they stand.

There is a third class of cases where there is power to decide questions affecting private rights but where there is also an inherent power to vary an order or power to entertain fresh proceedings and make a different decision. Decisions on licensing applications and other decisions of policy will usually fall into this class, since policy is essentially variable.

voir d'exproprier des terrains peut agir «en tant que de besoin». Mais si, dans une affaire particulière, elle doit déterminer une indemnité ou fixer la pension d'un employé, il est tout aussi clair que l'irrévocabilité s'impose. Les citoyens dont les droits font l'objet d'une décision administrative ont le droit de savoir à quoi s'en tenir.

Il y a une troisième catégorie de cas où il existe un pouvoir de trancher des questions touchant des droits privés, mais où il existe aussi un pouvoir inhérent de modifier une ordonnance ou d'engager de nouvelles procédures et de rendre une décision différente. Les décisions relatives à des demandes de permis et les autres décisions de politique relèvent généralement de cette catégorie, étant donné qu'une politique est essentiellement variable.

43

The power to issue the licence, once exercised in any single instance, is expended and may only be revised or revoked under the specific statutory conditions in s. 9. However, the power to authorize is a continuing power within the meaning of s. 31(3) of the *Interpretation Act*. I do not think that the authorization to issue the licence conferred upon the appellant an irrevocable legal right to a licence. Until the licence is issued, there is no licence and therefore no permission to do what is otherwise prohibited, namely fish for lobster in the offshore. Unless and until the licence is actually issued, the Minister in furtherance of government policy may reevaluate or reconsider his initial decision to authorize the licence. Until the Minister actually issued the licence, he possessed a continuing power to reconsider his earlier decision to authorize and or issue the licence: *Reference re Maritime Freight Rates Act*, [1933] S.C.R. 423.

Le pouvoir de délivrer un permis, une fois exercé dans une affaire, est épuisé et la délivrance ne peut être révisée ou révoquée qu'aux conditions particulières énoncées à l'art. 9. Toutefois, le pouvoir d'autoriser est un pouvoir constant au sens du par. 31(3) de la *Loi d'interprétation*. Je ne pense pas que l'autorisation de délivrer un permis ait conféré à l'appelante un droit irrévocable à un permis. Jusqu'à ce que le permis soit délivré, il n'y a pas de permis et, par conséquent, aucune permission de faire ce qui est par ailleurs interdit, à savoir pêcher le homard en haute mer. Tant et aussi longtemps que le permis n'est pas délivré, le Ministre, peut, aux fins d'appliquer la politique du gouvernement, réévaluer sa décision initiale d'autoriser le permis et revenir sur celle-ci. Jusqu'à ce qu'il ait effectivement délivré le permis, le Ministre avait le pouvoir constant soit de revenir sur sa décision antérieure d'autoriser, soit de délivrer le permis: *Reference re Maritime Freight Rates Act*, [1933] R.C.S. 423.

44

The appellant argued that the Minister was *functus officio* once he had authorized the issuance of an offshore lobster fishery licence. I do not agree. As Denault J. put it in *C.W.C. v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 F.C. 643 (T.D.), at p. 652, "[i]n all cases where the authority to act is given by a statute or other instrument, it is a matter of inter-

L'appelante fait valoir que le Ministre était *functus officio* après avoir autorisé la délivrance d'un permis de pêche hauturière du homard. Je ne suis pas de cet avis. Comme l'affirme le juge Denault, dans la décision *S.T.C. c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 C.F. 643 (1^{re} inst.), à la p. 652, «[d]ans tous les cas où le pouvoir d'agir est conféré par une loi ou un autre document officiel, la question de savoir si le pouvoir peut être exercé

pretation whether the power may be exercised only once or more than once”.

In *C.W.C.*, the Governor in Council, acting pursuant to s. 64(1) of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended by S.C. 1987, c. 34, s. 302, issued several Orders in Council varying or rescinding a specific order of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission more than once. Under s. 64(1), there was a grant of an explicit power to vary or rescind any order or decision of the Commission “at any time”. Denault J., at p. 656, decided that having regard for the legislative function which the Governor in Council was exercising, the subsection could not be construed as conferring a one-time-only statutory power to vary or rescind because that interpretation would “destroy the ability of the Governor in Council to respond to the immediate policy concerns of the day which transcend individual interest”.

I agree with Denault J. Here, as in that case, the Minister’s wide discretion must be interpreted in the light of the need to respond to immediate policy concerns affecting the fishery.

The Minister in the instant case was not exercising a legislative function but was responding to what he felt were pressing and immediate concerns of the inshore lobster fishery. With the revocation of the authorization on April 29, 1988, the Minister ordered further study of the issues facing the lobster industry in the Scotia-Fundy region. He asked the Atlantic Regional Council to establish the terms of reference of a major socio-economic analysis of the state of the lobster industry generally in the Scotia-Fundy region.

The study was completed in 1990 and it recommended that no new inshore or offshore licences be issued, since that could “influence the distribution of income derived from the lobster fishery, the ability of new entrants to gain access to the fishery

une seule fois ou plus d’une fois est une question d’interprétation».

Dans *S.T.C.*, le gouverneur en conseil s’était fondé sur le par. 64(1) de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, S.R.C. 1970, ch. N-17, modifiée par L.C. 1987, ch. 34, art. 302, pour prendre, plus d’une fois, plusieurs décrets modifiant ou rescindant une ordonnance particulière du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Le paragraphe 64(1) accordait explicitement le pouvoir de modifier ou de rescinder toute ordonnance ou décision du Conseil «à toute époque». Le juge Denault a décidé, à la p. 656, que, eu égard à la fonction législative que le gouverneur en conseil exerçait, ce paragraphe ne pouvait pas être interprété comme conférant un pouvoir législatif de modifier ou de rescinder une seule fois, parce que cela aurait pour effet de «détruire la capacité du gouverneur en conseil de réagir aux préoccupations politiques immédiates du jour qui transcendent les intérêts individuels».

Je suis d’accord avec le juge Denault. Ici, tout comme dans cette affaire, il faut interpréter le vaste pouvoir discrétionnaire du Ministre en fonction du besoin de répondre aux préoccupations de politique immédiates touchant les pêches.

Le Ministre, en l’espèce, n’exerçait pas une fonction législative, mais répondait à ce qu’il percevait comme étant des préoccupations urgentes et immédiates du secteur de la pêche côtière du homard. En révoquant l’autorisation le 29 avril 1988, le Ministre a ordonné une autre étude des questions auxquelles faisait face le secteur de la pêche du homard dans la région Scotia-Fundy. Il a demandé au Conseil régional de l’Atlantique de définir les paramètres d’une analyse socio-économique majeure de l’état du secteur de la pêche du homard en général dans la région Scotia-Fundy.

L’étude a été terminée en 1990 et on a recommandé qu’aucun nouveau permis de pêche côtière ou de pêche hauturière ne soit délivré, étant donné que cela pourrait [TRADUCTION] «influer sur la répartition du revenu tiré de la pêche du homard,

45

46

47

48

and the relationship between the inshore and off-shore fisheries”.

sur la capacité de nouveaux venus d'avoir accès aux pêches et sur le lien entre la pêche côtière et la pêche hauturière».

49 It is only after a licence has been issued that the *Fisheries Act* imposes limits upon the Minister's discretion. No such limits are imposed upon the Minister's authorization of a fishing licence and in the absence of any words or an indication of legislative intent to the contrary, none should be imposed.

Ce n'est qu'une fois qu'un permis a été délivré que la *Loi sur les pêches* impose des limites au pouvoir discrétionnaire du Ministre. De telles limites ne sont pas imposées à l'égard de l'autorisation d'un permis de pêche par le Ministre et, en l'absence de propos ou d'indication d'une intention contraire de la part du législateur, aucune ne devrait être imposée.

50 Where a Minister of the Crown is required by statute to exercise his or her discretion in reaction to immediate and pressing policy concerns, the Legislature can usually be taken to have intended that he or she be ultimately responsible to political authority. In most instances the issuance of the licence would be expected to follow its authorization in short order. Nonetheless, the time between the two does permit the Minister to assess his authorization in light of government policy or a change in circumstances.

Lorsqu'un ministre est requis par la loi d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour réagir à des préoccupations de politique immédiates et urgentes, on peut habituellement considérer que le législateur a voulu que ce ministre soit responsable, en fin de compte, envers les autorités politiques. Dans la plupart des cas, on s'attendrait à ce que la délivrance d'un permis suive de près son autorisation. Toutefois, l'intervalle qui sépare les deux permet au Ministre d'évaluer son autorisation en fonction de la politique du gouvernement ou d'un changement de circonstances.

51 It is my opinion that the Minister implementing government policy in the discharge of his office was not acting *ultra vires* in revoking the authorization he had previously given to issue offshore lobster fishery licences to the appellant.

J'estime que le Ministre appliquait la politique du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, et qu'il n'a pas excédé ses pouvoirs en révoquant l'autorisation qu'il avait donnée de délivrer à l'appelante des permis de pêche hauturière du homard.

52 The determination of this issue alone is not sufficient to dispose of the appeal. There remains the issue of whether the appellant can establish a duty of care and a breach of the requisite standard.

La réponse à cette seule question n'est pas suffisante pour trancher le pourvoi. Il reste à déterminer si l'appelante peut établir l'existence d'une obligation de diligence et d'un manquement à l'obligation requise en la matière.

53 The sole ground of negligence alleged by the appellant was breach of the “defendant's statutory duty”. In light of my conclusion that the Minister had the continuing authority to revoke the authorization and did so legitimately for the purpose of implementing government policy, the appellant cannot establish any duty on the Minister to actually issue the licences previously authorized.

Le seul motif de négligence invoqué par l'appelante était le manquement à [TRADUCTION] «l'obligation légale de la défenderesse». Compte tenu de ma conclusion que le Ministre avait le pouvoir constant de révoquer l'autorisation et qu'il l'a fait légitimement aux fins d'appliquer la politique du gouvernement, l'appelante n'est pas en mesure d'établir l'existence d'une obligation de la part du Ministre de délivrer les permis précédemment autorisés.

The respondent submitted that the duty owed to the appellant was the duty to exercise due care in ascertaining the scope of the Minister's statutory authority under s. 7 of the *Fisheries Act*, and that the Minister interpreted his statutory authority correctly. I agree. It follows that there was no breach of the standard of care.

In the absence of the appellant establishing a duty of care owed to it, the appeal fails.

I do not see any merit in the appellant's argument in contract and would dismiss the appeal on that ground as well.

The trial judge and the Court of Appeal refused the amendment for the inclusion of the plea of promissory estoppel. The appellant did not pursue that ground before this Court. These reasons do not express any opinion on the merits of that claim or any other claim differently framed.

I would dismiss the appeal without costs.

Appeal dismissed without costs.

Solicitors for the appellant: McInnes Cooper & Robertson, Halifax.

Solicitor for the respondent: George Thomson, Ottawa.

L'intimé a soutenu que son obligation envers l'appelante était l'obligation de faire preuve de diligence en vérifiant la portée du pouvoir que l'art. 7 de la *Loi sur les pêches* lui conférait, et qu'il a correctement interprété le pouvoir qui lui était conféré par la Loi. Je suis du même avis. Il s'ensuit qu'il n'y a eu aucun manquement à l'obligation de diligence.

Vu que l'appelante n'a pas établi l'existence d'une obligation de diligence envers elle, le pourvoi échoue.

Je juge non fondé l'argument de nature contractuelle de l'appelante et je suis d'avis de rejeter ce moyen d'appel également.

Le juge de première instance et la Cour d'appel ont refusé la modification visant à inclure le moyen de l'irrecevabilité fondée sur une promesse. L'appelante n'a pas repris ce moyen devant notre Cour. Aucune opinion n'est exprimée, dans les présents motifs, quant au bien-fondé de ce moyen ou de toute autre demande formulée différemment.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi sans accorder de dépens.

Pourvoi rejeté sans dépens.

Procureurs de l'appelante: McInnes Cooper & Robertson, Halifax.

Procureur de l'intimée: George Thomson, Ottawa.

54

55

56

57

58