

A-507-05
2006 FCA 425

A-507-05
2006 CAF 425

Marine Research Inc./Recherches Marines Inc., an entity duly incorporated under the laws of the province of New Brunswick (*Appellant*)

Recherches Marines Inc./Marine Research Inc., une corporation dûment constituée selon les lois de la province du Nouveau-Brunswick (*appelante*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: MARINE RESEARCH INC. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ : RECHERCHES MARINES INC. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Desjardins, Nadon, Pelletier J.J.A.—Ottawa, November 15; December 22, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Nadon, Pelletier, J.C.A.—Ottawa, 15 novembre; 22 décembre 2006.

Fisheries—Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review of Minister of Fisheries and Oceans' refusal to grant licence to fish for scientific purposes under Fishery (General) Regulations — Appellant refusing to provide additional information requested by Department of Fisheries and Oceans before issuing licence — Regulations, s. 8, permitting Minister to require additional relevant information, s. 22, permitting Minister to impose conditions on licence, valid reasoning in Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al. in light of Minister's request for consultation with stakeholders in fishing industry to complete application not unreasonable — Obligation to consult preliminary to Minister's decision to issue licence, not condition on licence — Minister having broad discretion under Act, s. 7 to issue, refuse licence — Minister's other requests (i.e. for sampling procedures, information regarding use of fishing gear, stations' geographic locations) also not unreasonable, Minister having discretion to determine relevance of information requested — Appeal dismissed.

Pêches — Appel à l'encontre de la décision de la Cour fédérale, qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre des Pêches et des Océans a refusé d'octroyer un permis de pêche à des fins scientifiques en vertu du Règlement de pêche (dispositions générales) — L'appelante a refusé de divulguer des renseignements supplémentaires demandées par le ministère des Pêches et des Océans avant d'émettre le permis — Les art. 8 et 22 du Règlement, qui permettent respectivement au ministre d'exiger des renseignements pertinents supplémentaires et d'assortir le permis de conditions, sont valides en raison de l'application de l'arrêt Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al. — L'exigence du ministre, qui voulait qu'une consultation soit tenue avec les intervenants de la pêche pour compléter la demande, n'était pas déraisonnable — L'obligation de consulter ne se faisait pas dans le cadre d'une condition indiquée au permis, mais plutôt dans le cadre d'une consultation préliminaire à la prise de décision par le ministre d'émettre ou non un permis — L'art. 7 de la Loi donne au ministre une discrétion très large d'émettre ou de refuser d'émettre un permis — Les autres demandes du ministre (quant à l'obtention de protocoles d'échantillonnage et d'informations relatives à l'utilisation des engins de pêche et aux coordonnées géographiques des stations) n'étaient pas déraisonnables non plus, puisqu'il appartient au ministre dans ses discrétions de déterminer la pertinence des renseignements qu'il sollicite — Appel rejeté.

Administrative Law—Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review of Minister of Fisheries and Oceans' refusal to grant licence to fish for scientific purposes under Fishery (General) Regulations — Validity of Regulations, ss. 8 (permitting Minister of require

Droit administratif—Appel à l'encontre de la décision de la Cour fédérale, qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre des Pêches et des Océans a refusé d'octroyer un permis de pêche à des fins scientifiques en vertu du Règlement de pêche (dispositions

additional relevant information), 22 (permitting Minister to impose licence conditions) — Distinction between, legislative, administrative acts reviewed — Applying Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al., ss. 8, 22 valid — Regulations stating rules of conduct otherwise described as general policy — S. 22 establishing non-exhaustive list of points of reference for Minister in imposing conditions on fishing licences — S. 22 administrative delegation supported by Act, s. 43(a), (b), (g), (l) — Appeal dismissed.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of the Minister of Fisheries and Oceans' refusal to grant the appellant a licence to fish for scientific purposes under the *Fishery (General) Regulations* (Regulations) adopted under the *Fisheries Act* (Act). The appellant applied to the Department of Fisheries and Oceans (the Department) for a licence to fish for scientific purposes. The project involved gathering data to produce and market fishing maps indicating the distribution of different biological and commercial categories of snow crab in the Gulf of St. Lawrence. The maps were meant primarily for professional fishermen but would be made available to all. The appellant had to spend time out at sea to gather the necessary data and intended to use various types of fishing gear and use confidential sampling procedures in gathering non-commercial crab species to complete its activities. Because of climactic dangers involved, the research activities had to begin before a specific date in order to be completed. Given the application's unique nature, the Department demanded additional information and asked the appellant to consult with stakeholders in the fishing industry in accordance with a policy then being drafted that applied to persons seeking fishing licences. The appellant was informed that the licence would be subject to a condition to the effect that it would be required to provide the Department with the appellant the data gathered. However, the appellant refused to divulge certain requested information and its application for a fishing licence was denied. Although the Department offered to discuss the matter further, the appellant applied to the Federal Court of Canada for judicial review.

The issues were whether sections 8 (permitting the Minister to require additional relevant information) and 22 (permitting the Minister to impose conditions on a licence) of

générales) — Validité des art. 8 (qui permet au ministre d'exiger des renseignements pertinents supplémentaires) et 22 (qui permet au ministre d'assortir un permis de conditions) du Règlement — Distinction entre un acte législatif et un acte administratif examinée — Il ressort de l'application de l'arrêt Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al. que les art. 8 et 22 sont valides — Le Règlement énonce les règles de conduite qui peuvent être qualifiées de politique générale — L'art. 22 établit une liste non limitative de sujets précis qui servent de points de repère au ministre dans l'établissement de conditions lors de l'émission d'un permis de pêche — Les art. 43a), b), g) et l) de la Loi servent d'appui à la délégation administrative de l'art. 22 — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel à l'encontre de la décision de la Cour fédérale, qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre des Pêches et des Océans a refusé d'octroyer à l'appelante un permis de pêche à des fins scientifiques en vertu du *Règlement de pêche (dispositions générales)* (le Règlement) pris en application de la *Loi sur les pêches* (la Loi). L'appelante a présenté au ministère des Pêches et des Océans (le Ministère) une demande de permis de pêche à des fins scientifiques. Le projet visait à recueillir les données nécessaires pour produire et mettre en marché des cartes de pêche démontrant la répartition de différentes catégories biologiques et commerciales du crabe des neiges dans le golfe du Saint-Laurent. Ces cartes étaient principalement destinées aux professionnels de la pêche, mais elles seraient mises à la disposition de tous. L'appelante devait effectuer des sorties en mer pour recueillir les données nécessaires et entendait utiliser divers types d'engins de pêche et faire l'utilisation d'un protocole d'échantillonnage confidentiel pour prélever des espèces non commerciales de crabes pour compléter ses activités. Compte tenu de dangers climatiques, les activités de recherche devaient débiter avant une date précise pour être menées à bien. Étant donné la nature unique de la demande, le Ministère a exigé des informations additionnelles et a demandé à l'appelante de tenir une consultation avec les intervenants de la pêche conformément à une politique, alors en voie d'ébauche, qui s'appliquait aux personnes qui sollicitaient un permis de pêche. L'appelante a appris que le permis serait assujéti à une condition selon laquelle elle se verrait obligée de transmettre au Ministère les données recueillies. L'appelante a cependant refusé de divulguer certaines des informations demandées et sa demande en vue d'obtenir un permis de pêche a été rejetée. Bien que le Ministère ait offert de traiter la question davantage, l'appelante a sollicité le contrôle judiciaire auprès de la Cour fédérale du Canada.

Il s'agissait de savoir si les articles 8 (qui permet au ministre d'exiger des renseignements pertinents supplémentaires) et 22 (qui permet au ministre d'assortir un

the Regulations are invalid and whether the Minister's dismissal of the application was unreasonable.

Held, the appeal should be dismissed.

The fundamental distinction between an administrative act and a legislative act is that “[a] legislative act is the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases; an administrative act cannot be exactly defined, but it includes the adoption of a policy, the making and issue of a specific direction, and the application of a general rule to a particular case in accordance with the requirements of policy or expediency or administrative practice.” The Regulations state a significant number of rules of conduct that could be described as general policy. Section 22 of the Regulations is of the same nature as subsections 29(4) and (5) of the *Ontario Fishery Regulations* which were declared valid as an administrative delegation in the Ontario Court of Appeal decision of *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.*, which was affirmed by the Supreme Court of Canada. Section 22 establishes a non-exhaustive list of subjects serving as points of reference for the Minister in establishing conditions when issuing fishing licences. This administrative delegation is supported by section 43 of the Act which lists permissible purposes of regulations and in particular paragraphs 43(a), (b), (g), and (l) of the Act. The validity of sections 8 and 22 of the Regulations is governed by *Peralta*. The delegation in this case was not attributing pure discretionary powers, which would be invalid. Finally, *Peralta* established that the word “respecting”, which is used in section 22, allows for a delegation of the administration of the regulations.

With respect to the Federal Court's decision that the Minister had not acted unreasonably in requiring that the appellant to consult all of the stakeholders in the fishing industry who could be affected by the application, the obligation to consult imposed on the appellant was not in the context of a condition indicated on the licence in accordance with the terms of section 22 of the Regulations but rather a consultation preliminary to the Minister's decision whether to issue a licence under section 7 of the Act. Section 7, which confers a very broad discretion on the Minister, authorized him to refuse a licence if the requested consultation was not held. Therefore, the Federal Court's decision was not patently unreasonable.

The Federal Court's finding that obtaining sampling procedures was relevant to the Minister's determination of whether all steps had been taken to minimize the impact on the species and their habitat, was not patently unreasonable. The Minister has the discretion to determine the relevance of

permis de conditions) du Règlement sont invalides et si le rejet de la demande par le ministre était déraisonnable.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

La distinction fondamentale entre un acte administratif et un acte législatif est qu' « [u]n acte législatif est la création et la promulgation d'une règle générale de conduite, sans référence à des cas particuliers; un acte administratif ne peut pas être défini avec précision, mais il comprend l'adoption d'une politique, la formulation et la communication d'une directive spécifique et l'application d'une règle générale à un cas particulier conformément aux exigences de principes, de commodité ou de pratique administrative. » Le Règlement énonce un nombre important de règles de conduite qui peuvent être qualifiées de politique générale. L'article 22 du Règlement est de la même nature que celle des paragraphes 29(4) et (5) du *Règlement de pêche de l'Ontario*, qui fut déclaré valide comme étant une délégation administrative par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.*, décision qui a été confirmée par la Cour suprême du Canada. L'article 22 établit une liste non limitative de sujets précis qui servent de points de repère au ministre dans l'établissement de conditions lors de l'émission d'un permis de pêche. L'article 43 de la Loi, qui énumère les fins admissibles du règlement, notamment les alinéas 43a), b), g) et l) de la Loi, sert d'appui à cette délégation administrative. La validité des articles 8 et 22 du Règlement est régie par l'affaire *Peralta*. La délégation en l'espèce n'était pas attributive de purs pouvoirs discrétionnaires, ce qui serait invalide. Enfin, il ressort de l'affaire *Peralta* que le mot « concernant », employé à l'article 22, permet la délégation de l'administration du Règlement.

Pour ce qui est de la décision de la Cour fédérale portant que le ministre n'avait pas agi de façon déraisonnable en exigeant que l'appelante tienne une consultation avec tous les intervenants de la pêche qui pouvaient être affectés par la demande, l'obligation de consulter imposée à l'appelante ne se faisait pas dans le cadre d'une condition indiquée au permis selon l'article 22 du Règlement, mais plutôt dans le cadre d'une consultation préliminaire à la prise de décision par le ministre d'émettre ou non un permis selon l'article 7 de la Loi. L'article 7, qui donne au ministre une discrétion très large, lui permettait de refuser un permis si la consultation demandée n'était pas tenue. La décision de la Cour fédérale n'était donc pas manifestement déraisonnable.

La conclusion de la Cour fédérale portant que l'obtention de protocoles d'échantillonnage était pertinente pour permettre au ministre de déterminer si toutes les mesures avaient été prises afin de minimiser les impacts sur les espèces et leur habitat n'était pas manifestement déraisonnable non

information that he requests. Finally, the Federal Court did not err in finding that the Department's requests for information regarding the use of the fishing gear, geographic locations of the stations or for the information gathered by the appellant were not unreasonable.

plus. Il appartient au ministre dans ses discrétions de déterminer la pertinence des renseignements qu'il sollicite. Enfin, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a statué que la demande par le Ministère d'informations relatives à l'utilisation des engins de pêche, aux coordonnées géographiques des stations ou aux informations recueillies par l'appelante n'était pas déraisonnable.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Atlantic Fishery Regulations, 1985, SOR/86-21.
Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, s. 34.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 7, 43 (as am. by S.C. 1991, c. 1, s. 12).
Fishery (General) Regulations, SOR/93-53, ss. 3(4)(a), 8, 22 (as am. by SOR/93-333, s. 4), 27 (as am. by SOR/95-242, s. 3), 30, 31, 34, 51, 52.
Ontario Fishery Regulations, C.R.C., c. 849, ss. 29(4),(5), 39(5),(6), 46(2), 59(1), Sch. VIII.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al., Re (1985), 49 O.R. (2d) 705; 7 O.A.C. 283 (C.A.); affd *sub nom. Peralta v. Ontario* [1988] 2 S.C.R. 1045; (1988), 66 O.R. (2d) 543; 56 D.L.R. (4th) 575; 89 N.R. 323; 31 O.A.C. 319; *Prairie Acid Rain Coalition v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2006] 3 F.C.R. 610; (2006), 265 D.L.R. (4th) 154; 21 C.E.L.R. (3d) 175; 345 N.R. 374; 2006 FCA 31; *Tucker v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2001), 288 N.R. 10; 2001 FCA 384; affg (2000), 197 F.T.R. 66 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Brant Dairy Co. Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al., [1973] S.C.R. 131; (1972), 30 D.L.R. (3d) 559; *Dynamex Canada Inc. v. Canadian Union of Postal Workers*, [1999] 3 F.C. 349; (1999), 99 CLLC 220,037; 241 N.R. 319 (C.A.); *Canadian Institute of Public Real Estate Companies et al. v. Corporation of the City of Toronto*, [1979] 2 S.C.R. 2; (1979), 7 M.P.L.R. 39; 8 O.M.B.R. 385; 25 N.R. 108; *Butler Metal Products Company Limited v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1983] 1 F.C. 790; (1982), 44 N.R. 271 (C.A.); *Swan v. Canada*, [1990] 2 F.C. 409; (1990), 67 D.L.R. (4th) 390; 31 F.T.R. 241 (T.D.); *Baker*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, ch. F-14, art. 34.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7, 43 (mod. par L.C. 1991, ch. 1, art. 12).
Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985, DORS/86-21.
Règlement de pêche de l'Ontario, C.R.C., ch. 849, art. 29(4),(5), 39(5),(6), 46(2), 59(1), ann. VIII.
Règlement de pêche (dispositions générales), DORS/93-53, art. 3(4)a), 8, 22 (mod. par DORS/93-333, art. 4), 27 (mod. par DORS/95-242, art. 3), 30, 31, 34, 51, 52.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al., Re (1985), 49 O.R. (2d) 705; 7 O.A.C. 283 (C.A.); conf. par *sub nom. Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045; *Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [2006] 3 R.C.F. 610; 2006 CAF 31; *Tucker c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2001 CAF 384; confirmant [2000] A.C.F. n° 1868 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES :

Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre, [1973] R.C.S. 131; *Dynamex Canada Inc. c. Syndicat des postiers du Canada*, [1999] 3 C.F. 349 (C.A.); *Institut canadien des compagnies immobilières publiques et autres c. Corporation de la ville de Toronto*, [1979] 2 R.C.S. 2; *Butler Metal Products Company Limited c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1983] 1 C.F. 790 (C.A.); *Swan c. Canada*, [1990] 2 C.F. 409 (1^{re} inst.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

v. *Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Canvasback, 1998.
de Smith's Judicial Review of Administrative Action, 4th ed. by J. M. Evans. London: Stevens & Sons, 1980.
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, Cowansville, 5th ed. Que.: Yvon Blais, 2004.

APPEAL from a Federal Court decision ((2005), 284 F.T.R. 10; 2005 FC 1287) dismissing an application for judicial review of the Minister of Fisheries and Oceans' refusal to grant the appellant a licence to fish for scientific purposes under section 52 of the *Fishery (General) Regulations*. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Brigitte Sivret for appellant.
Rosemarie Millar for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Brigitte Sivret, Bathurst, New Brunswick, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

[1] DESJARDINS J.A.: The appellant is appealing a decision by the Federal Court (Mr. Justice Pinard), (2005), 284 F.T.R. 10, dismissing its application for judicial review of the refusal by the Minister of Fisheries and Oceans (the Minister) to grant it a licence to fish for scientific purposes under section 52 of the *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53 (the Regulations) adopted under the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14 (the Act).

DOCTRINE CITÉE

Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Canvasback, 1998.
de Smith's Judicial Review of Administrative Action, 4^e éd. par J. M. Evans. London : Stevens & Sons, 1980.
 Garant, Patrice. *Droit administratif*, 5^e éd. Cowansville, Qc : Yvon Blais, 2004.

APPEL à l'encontre de la décision de la Cour fédérale (2005 CF 1287), qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre des Pêches et des Océans a refusé d'octroyer à l'appelante un permis de pêche à des fins scientifiques en vertu de l'article 52 du *Règlement de pêche (dispositions générales)*. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Brigitte Sivret pour l'appelante.
Rosemarie Millar pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Brigitte Sivret, Bathurst (Nouveau-Brunswick), pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LA JUGE DESJARDINS, J.C.A. : L'appelante se pourvoit en appel d'une décision rendue par la Cour fédérale (juge Pinard), 2005 CF 1287, laquelle a rejeté sa demande de contrôle judiciaire portant sur le refus du ministre des Pêches et des Océans (le ministre) de lui octroyer un permis de pêche à des fins scientifiques en vertu de l'article 52 du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53 (le Règlement) adopté sous l'empire de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14 (la Loi).

A. THE FISHING LICENCE

[2] On August 12, 2004, the appellant, a profit-making corporation financed by private investors, applied to the regional office of the Department of Fisheries and Oceans (the Department) for a licence to fish for scientific purposes.

[3] The project involved gathering the data necessary to produce and market fishing maps indicating the distribution of different biological and commercial categories of snow crab in the southwestern Gulf of St. Lawrence. These high-definition maps, resembling navigation maps, were meant primarily for professional fishermen. The appellant intended, however, to make them available to all Canadians.

[4] In order to gather the necessary data, the appellant planned to spend at least 45 days out at sea between September and December. It intended to use various types of fishing gear and make use of confidential sampling procedures that it described as a [TRANSLATION] “sampling optimized by stratification in accordance with geostatistic principles and optimized to limit costs.” No crab would be landed, but samples of non-commercial species would eventually be gathered for scientific purposes. It was imperative that the research activities begin before the end of September 2004, failing which the project could not be completed, since it was too dangerous and difficult to effect this kind of outing in the winter.

[5] Given the unique nature of the application, the Department demanded additional information from the appellant, in accordance with the power conferred on the Minister under section 8 of the Regulations. The Department asked the appellant to provide it with a copy of the sampling procedures, a list of the station locations for each type of gear used as well as the coordinates of the geographical region of the project. It also asked it to consult with stakeholders in the fishing industry—namely fisher groups and the First Nations members who fished in the contemplated areas—and to send their comments and reactions regarding the project

A. LE PERMIS DE PÊCHE

[2] Le 12 août 2004, l'appelante, une corporation à but lucratif financée par des investisseurs privés, fit parvenir au bureau régional du ministère des Pêches et des Océans (le Ministère) une demande de permis de pêche à des fins scientifiques.

[3] Le projet visait à recueillir les données nécessaires pour produire et mettre en marché des cartes de pêche démontrant la répartition de différentes catégories biologiques et commerciales du crabe des neiges dans la région sud-ouest du golfe du Saint-Laurent. Ces cartes de haute définition, semblables à des cartes de navigation, visaient principalement les professionnels de la pêche. L'appelante prévoyait cependant les rendre accessibles à tous les Canadiens.

[4] Afin de recueillir les données nécessaires, l'appelante projetait d'effectuer au moins 45 jours de sortie en mer entre les mois de septembre et décembre. Elle entendait utiliser divers types d'engins de pêche et faire l'utilisation d'un protocole d'échantillonnage confidentiel qu'elle décrivit comme un « échantillonnage optimisé par stratification selon les termes de la géostatistique et optimisé pour limiter les coûts ». Aucun crabe ne serait débarqué, mais des échantillons d'espèces non commerciales seraient éventuellement prélevés pour des fins de détermination scientifique. Il était impératif que les activités de recherche débutent avant la fin septembre 2004, faute de quoi le projet ne pouvait se réaliser, puisqu'il était trop difficile et dangereux d'effectuer ce genre de sortie l'hiver.

[5] Étant donné la nature unique de la demande, le Ministère exigea de l'appelante des informations additionnelles, en vertu du pouvoir donné au ministre à l'article 8 du Règlement. Le Ministère demanda à l'appelante de lui fournir une copie des protocoles d'échantillonnage, une liste des coordonnées de stations pour chaque type d'engin utilisé ainsi que les coordonnées de l'aire géographique du projet. Il lui demanda aussi de tenir une consultation avec les intervenants de la pêche, soit les regroupements de pêcheurs et les membres des Premières nations qui pêchaient dans les zones visées, et de faire parvenir au

to the Department. A policy in the process of being drafted provided that the Department could require that a person seeking a fishing licence be bound to consult stakeholders in the fishing industry. Until that time, the Department had customarily carried out such consultations itself.

[6] The Department informed the appellant that the licence would be subject to a condition to the effect that it would be required to send the Department the data gathered so that it could analyze it later.

[7] On September 23, 2004, the appellant sent the Department a detailed letter from its expert, Dr. Gérard Y. Conan. However, the appellant refused to divulge certain information that it had been asked to provide. On October 7, 2004, the Department advised the appellant of its decision not to issue a fishing licence. It said that it was unable to complete its evaluation of the application without the information requested.

[8] In a subsequent letter dated November 3, 2004, the Department stated that it was prepared to meet with the appellant in order to discuss and clarify the information and respective positions.

[9] The appellant applied to the Federal Court of Canada. Mr. Justice Pinard dismissed the application for judicial review.

B. THE RELEVANT STATUTORY PROVISIONS

[10] The relevant provisions of the Act are the following [s. 43 (as am. by S.C. 1991, c. 1, s. 12)]:

FISHERY LEASES AND 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.

...

Ministère leurs commentaires et réactions face au projet. Une politique, en voie d'ébauche, prévoyait que le Ministère pouvait exiger qu'une personne qui sollicitait un permis de pêche soit tenue de consulter les intervenants de la pêche. Jusqu'alors, il était de coutume que le Ministère procède lui-même à une telle consultation.

[6] Le Ministère informa l'appelante que le permis serait assujéti à une condition selon laquelle elle se verrait obligée de transmettre au Ministère les données recueillies afin que celui-ci puisse en faire une analyse subséquente.

[7] Le 23 septembre 2004, l'appelante fit parvenir au Ministère une lettre détaillée de son expert, le D^r Gérard Y. Conan. L'appelante refusa cependant de divulguer certaines des informations qui lui furent demandées. Le 7 octobre 2004, le Ministère communiqua à l'appelante sa décision de ne pas émettre le permis de pêche. Sans les informations demandées, il se dit incapable de compléter son évaluation de la demande.

[8] Dans une lettre subséquente, en date du 3 novembre 2004, le Ministère se déclara prêt à rencontrer l'appelante afin de discuter et clarifier les informations et positions respectives.

[9] L'appelante s'adressa à la Cour fédérale du Canada. Le juge Pinard rejeta la demande de contrôle judiciaire.

B. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[10] Les dispositions pertinentes de la Loi sont les suivantes [art. 43 (mod. par L.C. 1991, ch. 1, art. 12)]:

BAUX, PERMIS ET LICENCES DE PÊCHE

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.

[. . .]

REGULATIONS

43. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries;

(b) respecting the conservation and protection of fish;

(c) respecting the catching, loading, landing, handling, transporting, possession and disposal of fish;

(d) respecting the operation of fishing vessels;

(e) respecting the use of fishing gear and equipment;

(e.1) respecting the marking, identification and tracking of fishing vessels;

(e.2) respecting the designation of persons as observers, their duties and their carriage on board fishing vessels;

(f) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases;

(g) respecting the terms and conditions under which a licence and lease may be issued;

(g.1) respecting any records, books of account or other documents to be kept under this Act and the manner and form in which and the period for which they shall be kept;

(g.2) respecting the manner in which records, books of account or other documents shall be produced and information shall be provided under this Act;

(h) respecting the obstruction and pollution of any waters frequented by fish;

(i) respecting the conservation and protection of spawning grounds;

(j) respecting the export of fish or any part thereof from Canada;

(k) respecting the taking or carrying of fish or any part thereof from one province to any other province;

RÈGLEMENTS

43. Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements d'application de la présente loi, notamment :

a) concernant la gestion et la surveillance judiciaires des pêches en eaux côtières et internes;

b) concernant la conservation et la protection du poisson;

c) concernant la prise, le chargement, le débarquement, la manutention, le transport, la possession et l'écoulement du poisson;

d) concernant l'exploitation des bateaux de pêche;

e) concernant l'utilisation des engins et équipements de pêche;

e.1) concernant le marquage, l'identification et l'observation des bateaux de pêche;

e.2) concernant la désignation des observateurs, leurs fonctions et leur présence à bord des bateaux de pêche;

f) concernant la délivrance, la suspension et la révocation des licences, permis et baux;

g) concernant les conditions attachées aux licences, permis et baux;

g.1) concernant les registres, documents comptables et autres documents dont la tenue est prévue par la présente loi ainsi que la façon de les tenir, leur forme et la période pendant laquelle ils doivent être conservés;

g.2) concernant la façon dont les registres, documents comptables et autres documents doivent être présentés et les renseignements fournis sous le régime de la présente loi;

h) concernant l'obstruction et la pollution des eaux où vivent des poissons;

i) concernant la conservation et la protection des frayères;

j) concernant l'exportation de poisson;

k) concernant la prise ou le transport interprovincial de poisson;

(l) prescribing the powers and duties of persons engaged or employed in the administration or enforcement of this Act and providing for the carrying out of those powers and duties; and

(m) where a close time, fishing quota or limit on the size or weight of fish has been fixed in respect of an area under the regulations, authorizing persons referred to in paragraph (l) to vary the close time, fishing quota or limit in respect of that area or any portion of that area. [Emphasis added.]

[11] The following provisions of the Regulations are also relevant [s. 22 (as am. by SOR/93-333, s. 4)]:

APPLICATION FOR DOCUMENTS

8. (1) The Minister may require an applicant for a document to submit

(a) such information in addition to that included in the application as may reasonably be regarded as relevant; and

(b) a statutory declaration verifying the information given in the application or verifying the information submitted under paragraph (a).

(2) An application from a corporation for a document shall be signed by an officer of the corporation.

...

CONDITIONS OF LICENCES

22. (1) For the proper management and control of fisheries and the conservation and protection of fish, the Minister may specify in a licence any condition that is not inconsistent with these Regulations or any of the Regulations listed in subsection 3(4) and in particular, but not restricting the generality of the foregoing, may specify conditions respecting any of the following matters:

...

(c) the waters in which fishing is permitted to be carried out;

...

(h) the type, size and quantity of fishing gear and equipment that is permitted to be used and the manner in which it is permitted to be used;

l) prescrivant les pouvoirs et fonctions des personnes chargées de l'application de la présente loi, ainsi que l'exercice de ces pouvoirs et fonctions;

m) habilitant les personnes visées à l'alinéa l) à modifier les périodes de fermeture, les contingents ou les limites de taille ou de poids du poisson fixés par règlement pour une zone ou à les modifier pour un secteur de zone. [Je souligne.]

[11] Les dispositions suivantes du Règlement sont aussi pertinentes [art. 22 (mod. par DORS/93-333, art. 4)]:

DEMANDES DE DOCUMENTS

8. (1) Le ministre peut exiger de la personne qui demande un document de fournir :

a) des renseignements qui peuvent être raisonnablement considérés comme pertinents, outre ceux contenus dans la demande;

b) une déclaration solennelle attestant l'exactitude du contenu de la demande ou des renseignements fournis conformément à l'alinéa a).

(2) Toute demande de documents formulée par une société doit être signée par un dirigeant de celle-ci.

[...]

CONDITIONS DES PERMIS

22. (1) Pour une gestion et une surveillance judicieuses des pêches et pour la conservation et la protection du poisson, le ministre peut indiquer sur un permis toute condition compatible avec le présent règlement et avec les règlements énumérés au paragraphe 3(4), notamment une ou plusieurs des conditions concernant ce qui suit :

[...]

c) les eaux dans lesquelles la pêche peut être pratiquée;

[...]

h) le type et la quantité d'engins et d'équipements de pêche qui peuvent être utilisés et leur grosseur ainsi que la manière dont ils doivent être utilisés;

(i) the specific location at which fishing gear is permitted to be set;

(j) the distance to be maintained between fishing gear;

...

(t) the time within which findings and data obtained as a result of fishing for an experimental or scientific purpose are to be forwarded to the Minister;

...

LICENCE

51. No person shall fish for experimental, scientific, educational or public display purposes unless authorized to do so under a licence.

52. Notwithstanding any provisions of any of the Regulations listed in subsection 3(4), the Minister may issue a licence if fishing for experimental, scientific, educational or public display purposes would be in keeping with the proper management and control of fisheries. [Emphasis added.]

[12] It is worthwhile to add section 34 of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, the precursor of what is now section 43 of the Act, and subsections 29(4) and (5), 39(5) and (6), 46(2) and 59(1) of the *Ontario Fishery Regulations*, C.R.C., c. 849, adopted pursuant to the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14. I will refer to these provisions in the analysis of the decision of the Court of Appeal for Ontario in *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705 (*Peralta*), affirmed by the Supreme Court of Canada in [1988] 2 S.C.R. 1045.

[13] Section 34 of the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, reads as follows:

REGULATIONS

34. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

(a) for the proper management and control of the seacoast and inland fisheries;

(b) respecting the conservation and protection of fish;

i) l'endroit précis où les engins de pêche peuvent être mouillés;

j) la distance à garder entre les engins de pêche;

[. . .]

t) le délai accordé pour faire parvenir au ministre les résultats et les données obtenus à la suite de la pêche effectuée à des fins expérimentales ou scientifiques;

[. . .]

PERMIS

51. Il est interdit de pêcher à des fins expérimentales, scientifiques, éducatives ou pour exposition au public à moins d'y être autorisé par un permis.

52. Malgré les dispositions des règlements énumérés au paragraphe 3(4), le ministre peut délivrer un permis si la pêche à des fins expérimentales, scientifiques, éducatives ou pour exposition au public est en accord avec la gestion et la surveillance judicieuses des pêches. [Je souligne.]

[12] Il est utile d'ajouter l'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, ch. F-14, ancêtre de l'actuel article 43 de la Loi, et les paragraphes 29(4) et (5), 39(5) et (6), 46(2) et 59(1) du *Règlement de pêche de l'Ontario*, C.R.C., ch. 849, adopté sous l'autorité de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, ch. F-14. Je ferai référence à ces dispositions dans l'analyse de la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705 (*Peralta*), confirmée par la Cour suprême du Canada dans [1988] 2 R.C.S. 1045.

[13] L'article 34 de la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14, se lit comme suit :

RÈGLEMENTS

34. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements concernant la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions et, en particulier, peut, sans restreindre la généralité de ce qui précède, édicter des règlements

a) concernant la gestion et la surveillance judicieuse des pêches côtières et des pêches de l'intérieur;

b) concernant la conservation et la protection du poisson;

(c) respecting the catching, loading, landing, handling, transporting, possession and disposal of fish;

(d) respecting the operation of fishing vessels;

(e) respecting the use of fishing gear and equipment;

(f) respecting the issue, suspension and cancellation of licences and leases;

(g) prescribing the terms and conditions under which a licence or lease is to be issued;

(h) respecting and obstruction and pollution of any waters frequented by fish;

(i) respecting the conservation and protection of spawning grounds;

(j) respecting the export of fish or any part thereof from Canada;

(k) respecting the taking or carrying of fish or any part thereof from one province of Canada to any other province;

(l) prescribing the powers and duties of persons engaged or employed in the administration or enforcement of this Act and providing for the carrying out of those duties and powers; and

(m) authorizing a person engaged or employed in the administration or enforcement of this Act to vary any close time or fishing quota that has been fixed by the regulations.

c) concernant la prise, le chargement, le débarquement, la manutention, le transport, la possession et l'écoulement du poisson;

d) concernant l'exploitation des bateaux de pêche;

e) concernant l'utilisation des appareils et accessoires de pêche;

f) concernant la délivrance, la suspension et l'annulation des permis et baux;

g) concernant les modalités et conditions auxquelles un permis ou un bail doit être délivré;

h) concernant l'obstruction et la pollution des eaux que fréquente le poisson;

i) concernant la conservation et la protection des frayères;

j) concernant l'exportation, hors du Canada, du poisson ou de toute partie de poisson;

k) concernant la prise ou le transport du poisson ou de toute partie de poisson d'une province du Canada à une autre province;

l) prescrivant les pouvoirs et les fonctions des personnes engagées ou employées à l'administration ou l'application de la présente loi et concernant l'exercice de ces pouvoirs et fonctions; et

m) autorisant une personne engagée ou employée à l'administration ou l'application de la présente loi à modifier une période de temps prohibé ou la quantité maximum de poisson qu'il est permis de prendre, que les règlements ont fixées.

[14] The *Ontario Fishery Regulations*, C.R.C., c. 849, read in part as follows:

Licences Other than Angling Licences

29. . . .

(4) The Minister may, in any commercial fishing licence, designate

(a) the waters and the species, size and quantity of fish for which the licence is valid;

(b) the means of taking the fish for which the licence is valid;

(c) the use for which any fish may be taken;

[14] Le *Règlement de pêche de l'Ontario*, C.R.C., ch. 849, se lit en partie comme suit :

Permis autres que les permis de pêche à la ligne

29. [. . .]

(4) Dans tout permis de pêche commerciale, le Ministre peut désigner

a) les eaux ainsi que les espèces, la taille et la quantité de poisson pour lesquelles le permis est valide;

b) les moyens de capture du poisson pour lesquels le permis est valide;

c) les fins pour lesquelles le poisson peut être pris;

(d) the number of nets and the size of the mesh thereof and any other fishing devices that may be used;

(e) the dimensions of nets or other fishing devices and the materials that may be used in the construction thereof;

(f) the period of time during which fishing operations may be conducted; and

(g) the person or persons who may conduct fishing operations under the licence.

(5) The Minister may in any licence impose such terms and conditions as he deems proper and that are not inconsistent with these Regulations.

...

Special Conditions of Gill Net Licences

39. (1) This section applies only to commercial fishing in Lake Nipigon.

...

(5) No holder of a commercial fishing licence that authorizes the use of not more than 12,000 yards of gill net shall take more than 25 tons of yellow pickerel, sturgeon, lake trout and whitefish in the aggregate.

(6) No holder of a commercial fishing licence that authorizes the use of more than 24,000 yards of gill net shall take more than 50 tons of yellow pickerel, sturgeon, lake trout and whitefish in the aggregate.

...

Conditions of Trawl Net Licences

46. ...

(2) Notwithstanding the terms and conditions of any commercial fishing licence that authorizes the use of a trawl net, the holder of such a licence, while trawling for smelt in Lake Erie,

(a) shall not take more than 20 tons of fish during a period of 7 days ending on a Saturday; and

(b) may take and retain, in addition to smelt, any other commercial fish, except that the aggregate quantity of any

d) le nombre de filets ainsi que les dimensions de leur maille et tout autre engin de pêche qui peuvent être utilisés;

e) les dimensions des filets et d'autres engins de pêche, ainsi que les matériaux utilisés dans leur fabrication;

f) la période pendant laquelle il est permis de se livrer à des opérations de pêche; et

g) la ou les personnes qui peuvent se livrer à des opérations de pêche à la faveur du permis.

(5) Le Ministre peut poser, dans un permis, les termes et conditions qu'il juge à propos et qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent règlement.

[...]

Conditions spéciales applicables aux permis de pêche au filet maillant

39. (1) Le présent article ne s'applique qu'à la pêche commerciale dans le lac Nipigon.

[...]

(5) Il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale, à qui ce permis confère le droit d'utiliser au plus 12,000 verges de filet maillant, de prendre, dans l'ensemble, plus de 25 tonnes de doré jaune, d'esturgeon, de truite grise et de poisson blanc.

(6) Il est interdit au titulaire d'un permis de pêche commerciale, à qui ce permis confère le droit d'utiliser plus de 24,000 verges de filet maillant, de prendre dans l'ensemble, plus de 50 tonnes de doré jaune, d'esturgeon, de truite grise et de poisson blanc.

[...]

Conditions applicables aux permis de pêche au chalut

46. [...]

(2) Nonobstant les termes et conditions du permis de pêche commerciale autorisant l'usage d'un chalut, le titulaire d'un tel permis, en pêchant l'éperlan au chalut dans le lac Érié,

a) ne doit pas prendre plus de 20 tonnes de poisson durant une période de 7 jours se terminant un samedi; et

b) peut prendre et garder, en plus de l'éperlan, tout autre poisson marchand, sauf que, dans l'ensemble, la quantité

blue pickerel, perch, sauger, sturgeon, white bass or yellow pickerel taken in 1 day shall not exceed 10 per cent of the total weight of the catch taken on that day.

de doré bleu, perche, doré noir, esturgeon, bar blanc ou doré jaune prise au cours d'une même journée ne doit pas dépasser 10 pour cent du poids total de la prise de cette journée-là.

...

[. . .]

Underweight or Undersized Fish Taken by Means Other than Angling

Poissons pêchés autrement qu'à la ligne et dont la taille ou le poids est inférieur, respectivement, à la taille ou au poids réglementaire

59. (1) Subject to subsection (2) and notwithstanding anything else contained in these Regulations, where a person takes fish by means other than angling, he may retain a quantity of any underweight or undersized fish of any species not exceeding 10 per cent of the total weight of that species taken at that time.

59. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et nonobstant toute disposition du présent règlement, lorsqu'une personne pêche du poisson autrement qu'à la ligne, elle peut retenir une quantité de toute espèce de poissons dont la taille ou le poids est inférieur, respectivement, à la taille ou au poids réglementaire, mais cette quantité ne doit pas dépasser 10 pour cent du poids total de l'espèce prise au moment.

C. ISSUES RAISED IN THIS APPEAL

C. QUESTIONS SOULEVÉES DANS CET APPEL

[15] The appellant raises three issues:

[15] L'appelante soulève trois questions :

1. The invalidity of sections 8 and 22 [as am. by SOR/93-333, s. 4] of the Regulations;
2. The appropriate standard of review; and
3. The errors by the first Judge.

1. l'invalidité des articles 8 et 22 [mod. par DORS/93-333, art. 4] du Règlement;
2. la norme de contrôle applicable; et
3. les erreurs du premier juge.

1. The invalidity of sections 8 and 22 of the Regulations

1. L'invalidité des articles 8 et 22 du Règlement

[16] The appellant has raised, for the first time in this litigation, an issue that was not debated at trial. This is the invalidity of sections 8 and 22 of the Regulations. There is therefore no need to consider the standard of review.

[16] L'appelante soulève, pour la première fois dans ce litige, une question qui n'a fait l'objet d'aucun débat en première instance. Il s'agit de l'invalidité des articles 8 et 22 du Règlement. Il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur la norme de contrôle.

(a) Appellant's submissions

a) Prétentions de l'appelante

[17] The appellant submits that Regulations ought not to confer discretionary power. They should rather establish standards.

[17] L'appelante soumet qu'un règlement ne devrait pas attribuer un pouvoir discrétionnaire. Il doit plutôt établir des normes.

[18] The appellant argues that by empowering the Governor in Council to adopt regulations, Parliament wanted to give the Governor in Council some latitude

[18] En habilitant le gouverneur en conseil à adopter des règlements, le Parlement, selon l'appelante, voulait accorder au gouverneur en conseil une certaine latitude

without enabling him to bypass the obligation to incorporate his rule of conduct in the regulations.

[19] The appellant states that the Supreme Court of Canada strongly opposes the practice of not exercising a regulatory power by transforming it into an administrative discretion.

[20] In this case, the appellant says, sections 8 and 22 of the Regulations do not establish any standard. The Act, at section 43, delegates to the Governor in Council the power to make regulations respecting the management and control of fisheries, the conservation of fish and the issue of licences. The Regulations, however, at section 22, give *carte blanche* to the Minister to impose any condition that he deems desirable or relevant so long as the purpose of that condition is the proper management and control of fisheries. The appellant argues that this type of delegation is invalid, referring to the following supporting authorities: Patrice Garant, *Droit administratif*, 5th ed., Cowansville, Quebec: Yvon Blais, 2004, at page 341; *Brant Dairy Co. Ltd. Et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*, [1973] S.C.R. 131; *Dynamex Canada Inc. v. Canadian Union of Postal Workers*, [1999] 3 F.C. 349 (C.A.); *Canadian Institute of Public Real Estate Companies et al. v. Corporation of the City of Toronto*, [1979] 2 S.C.R. 2; *Butler Metal Products Company Limited v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1983] 1 F.C. 790 (C.A.); *Swan v. Canada*, [1990] 2 F.C. 409 (T.D.).

[21] The appellant argues that the decision of the Court of Appeal for Ontario in *Peralta*, affirmed by the Supreme Court of Canada, is different from this case because in *Peralta*, the *Ontario Fishery Regulations*, C.R.C., c. 849, adopted under the authority of the *Fisheries Act* (federal) in the version that was then in force (R.S.C. 1970, c. F-14), and section 34 of that statute (which corresponds to section 43 of the Act), had divided Ontario waters into special areas and had set global quotas according to the species of fish found in those waters for commercial fishing purposes. Therefore the Court of Appeal for Ontario, and then the Supreme Court of Canada, had no difficulty, it said, in finding that there had been a valid administrative delegation to

sans par ailleurs lui permettre d'échapper à son obligation d'incorporer sa règle de conduite dans le règlement.

[19] La Cour suprême du Canada condamne vigoureusement, dit l'appelante, la pratique consistant à ne pas exercer un pouvoir réglementaire mais à le transformer en discrétion administrative.

[20] En l'espèce, dit-elle, les articles 8 et 22 du Règlement n'établissent aucune norme. La Loi, à l'article 43, délègue au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements d'application concernant la gestion et la surveillance des pêches, la conservation du poisson et la délivrance des permis. Le Règlement, par contre, à son article 22, donne carte blanche au ministre pour imposer toute condition qu'il estime souhaitable ou pertinente en autant que cette condition ait pour objet une gestion et une surveillance judicieuse des pêches. Ce type de délégation est invalide, selon l'appelante, qui cite à l'appui les autorités suivantes : Patrice Garant, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville (Qc) : Yvon Blais, 2004 à la page 341; *Brant Dairy Co. Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*, [1973] R.C.S. 131; *Dynamex Canada Inc. c. Syndicat des postiers du Canada*, [1999] 3 C.F. 349 (C.A.); *Institut canadien des compagnies immobilières publiques et autres c. Corporation de la ville de Toronto*, [1979] 2 R.C.S. 2; *Butler Metal Products Company Limited c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1983] 1 C.F. 790 (C.A.); *Swan c. Canada*, [1990] 2 C.F. 409 (1^{re} inst.).

[21] L'appelante plaide que la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Peralta*, confirmée par la Cour suprême du Canada, se distingue du cas en l'espèce parce que dans l'affaire *Peralta*, le *Règlement de pêche de l'Ontario*, C.R.C., ch. 849, adopté sous l'autorité de la *Loi sur les pêcheries* (fédérale) dans sa version en vigueur à l'époque (S.R.C. 1970, ch. F-14), et de l'article 34 de cette Loi (qui correspond à l'article 43 de la Loi), avait divisé les eaux ontariennes en zones spéciales et avait fixé de façon globale les contingents selon les espèces de poissons trouvés dans ces eaux pour les fins de la pêche commerciale. Ainsi la Cour d'appel de l'Ontario, et la Cour suprême du Canada par la suite, n'eurent aucune difficulté, dit-elle, à juger qu'il y avait

Ontario's Minister (provincial) of Natural Resources to set, in each case, specific quantitative limits on issuing fishing licences. The appellant adds that in this case, there was no general policy established by the Governor in Council, so that the delegation by the Governor in Council to the Minister (federal) of Fisheries and Oceans was not normative and constituted an invalid legislative delegation.

(b) Analysis

[22] It is useful from the outset to point out the fundamental distinction that should be made between an administrative act and a legislative act. In *Peralta*, the Court of Appeal for Ontario, which, bear in mind, was affirmed by the Supreme Court of Canada, at pages 728-729, referred to an excerpt from *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed., 1980 [at page 71], which explains the difference between an administrative act and a legislative act as follows:

A distinction often made between legislative and administrative acts is that between the general and the particular. A legislative act is the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases; an administrative act cannot be exactly defined, but it includes the adoption of a policy, the making and issue of a specific direction, and the application of a general rule to a particular case in accordance with the requirements of policy or expediency or administrative practice. [Emphasis added.]

[23] The Court of Appeal for Ontario then added at page 729:

This passage was quoted by Dickson J. speaking for the Supreme Court of Canada in *Re British Columbia Development Corp. et al. and Friedmann et al.* (1984), 14 D.L.R. (4th) 129, [1985] 1 W.W.R. 193, 55 N.R. 298 *sub nom. British Columbia Development Corp. v. Ombudsman*, and he went on to say (p. 148 D.L.R., p. 312 N.R.):

I find support for this view in the judgment of the Ontario Court of Appeal in *Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario et al.*, *supra*. The issue in that case concerned the extent of the Ontario Ombudsman's jurisdiction. The word under

une délégation administrative valide au ministre (provincial) des Ressources naturelles de l'Ontario pour fixer, dans chaque cas, des limites quantitatives spécifiques lors de l'émission d'un permis de pêche. L'appelante ajoute qu'en l'espèce, il n'y a aucune politique générale établie par le gouverneur en conseil, si bien que la délégation du gouverneur en conseil au ministre (fédéral) des Pêches et des Océans n'est pas normative et constitue une délégation législative invalide.

b) Analyse

[22] Il est utile, d'entrée de jeu, de rappeler la distinction fondamentale qui doit être faite entre un acte administratif et un acte législatif. Dans *Peralta*, la Cour d'appel de l'Ontario, qui, on se rappelle, fut confirmée par la Cour suprême du Canada, citait aux pages 728 et 729 un extrait de *de Smith's Judicial Review of Administrative Action*, 4^e éd., 1980 [à la page 71], lequel explique ainsi la différence entre un acte administratif et un acte législatif :

[TRADUCTION] Les actes législatifs et les actes administratifs sont souvent distingués au niveau du général et du particulier. Un acte législatif est la création et la promulgation d'une règle générale de conduite, sans référence à des cas particuliers; un acte administratif ne peut pas être défini avec précision, mais il comprend l'adoption d'une politique, la formulation et la communication d'une directive spécifique et l'application d'une règle générale à un cas particulier conformément aux exigences de principe, de commodité, ou de pratique administrative. [Je souligne.]

[23] Cour d'appel de l'Ontario ajoutait ensuite, à la page 729 :

[TRADUCTION] Cet extrait a été cité par le juge Dickson au nom de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Re British Columbia Development Corp. et al. et Friedmann et al.* (1984), 14 D.L.R. (4th) 129, [1985] 1 W.W.R. 193, 55 N.R. 298 s.n. *British Columbia Development Corp. c. Ombudsman*, et il a ajouté (p. 148 D.L.R., p. 321 N.R.):

Je m'appuie en cela sur l'arrêt de la *Cour d'appel de l'Ontario Re Ombudsman of Ontario and Health Disciplines Board of Ontario*, précité. La question en litige en cette affaire portait sur l'étendue de la compétence de l'ombudsman de l'Ontario. L'analyse

consideration was “administrative”. Morden J.A. said, at p. 608:

“ . . . it is reasonable to interpret ‘administrative’ as describing those functions of Government which are not performed by the Legislative Assembly and the Courts. Broadly speaking, it describes that part of Government which administers the law and governmental policy.”

In accord are *Booth v. Dillon (No. 3)*, [1977] V.R. 143 (S.C.) at p. 144; *Glenister v. Dillon*, [1976] V.R. 550 (S.C.) at p. 558.

As I said earlier, it cannot have been the intention of Parliament that the Governor in Council would have the obligation to issue individual licences with individual quotas to thousands of commercial fishermen, with regard to the different areas of the large lakes being fished, having set out in part at least the maximum total quotas for the individual species and set out generally the waters from which they might be taken.

Dickson J. also quoted (p. 147 D.L.R., p. 312 N.R.) from 1 Hals., 4th ed., p. 7, para. 4, under the title “Administrative Law” as follows:

“The functions of government are classified as legislative; executive or administrative; judicial; and ministerial . . . executive and administrative acts entail the formulation or application of general policy in relation to particular situations or cases, or the making or execution of individual discretionary decisions . . .” [Emphasis added.]

[24] As such, there is no difference that would exclude the application of *Peralta* in this case.

[25] The issue in *Peralta* was the validity of a delegation of power under section 34 of the *Fisheries Act* (federal) (similar to the current section 43 of the Act) and subsections 29(4) and (5) of the *Ontario Fishery Regulations* (similar to section 22 of the Regulations at issue) to Ontario’s Minister (provincial) of Natural Resources pursuant to the *Ontario Fishery Regulations* (federal regulations).

[26] According to the Court of Appeal for Ontario, the decision by Ontario’s Minister of Natural Resources to set individual quotas stemmed from the application of a general policy determined pursuant to section 34 of the

portait sur le terme « administratif ». Le juge Morden affirme, à la p. 608 :

[TRADUCTION] [. . .] le mot « administratif » peut raisonnablement s’interpréter comme décrivant les fonctions du gouvernement qui ne sont pas exercées par l’Assemblée législative et les tribunaux. D’une façon générale, il désigne le secteur du gouvernement qui applique la loi et la politique gouvernementale.

Les décisions *Booth v. Dillon (No. 3)*, [1977] V.R. 143 (C.S.), à la p. 144, *Glenister v. Dillon*, [1976] V.R. 550 (C.S.), à la p. 558, appuient ce point de vue.

Comme je l’ai déjà mentionné, le législateur ne pouvait pas avoir l’intention d’obliger le gouverneur en conseil à délivrer des permis individuels avec des quotas individuels à des milliers de pêcheurs commerciaux, visant différentes zones de pêche dans de grands lacs, puisque le législateur avait précisé en partie au moins le nombre maximal de quotas pour chaque espèce et avait précisé en général les eaux dans lesquelles ils pouvaient être pêchés.

Le juge Dickson a aussi cité (p. 147 D.L.R., p. 312 N.R.) l’extrait suivant de 1 Hals., 4th ed., p. 7, paragraphe 4, sous le titre « Administrative Law » :

[TRADUCTION] « Les fonctions gouvernementales se divisent en fonctions législatives, exécutives ou administratives, judiciaires et ministérielles [. . .] [L]es actes exécutifs et administratifs impliquent la formulation ou l’application d’une politique générale relatives à des situations ou à des cas particuliers, ou encore la prise de décisions discrétionnaires particulières ou leur mise à exécution [. . .] » [Je souligne.]

[24] Ceci étant, il n’existe aucune différence qui rende l’affaire *Peralta* inapplicable en l’espèce.

[25] La question en litige dans *Peralta* portait sur la validité d’une délégation de pouvoir selon l’article 34 de la *Loi sur les pêcheries* (semblable au présent article 43 de la Loi) et des paragraphes 29(4) et (5) du *Règlement de pêche de l’Ontario* (semblable à l’article 22 du Règlement en cause) au ministre (provincial) des Ressources naturelles de l’Ontario en vertu du *Règlement de pêche de l’Ontario* (règlement fédéral).

[26] Selon la Cour d’appel de l’Ontario, la décision du ministre des Ressources naturelles de l’Ontario de fixer des contingents individuels découlait de l’application d’une politique générale déterminée selon

Fisheries Act and under subsections 39(5) and (6), 46(2) and 59(1) (these provisions were reproduced above) and Schedule VIII of the *Ontario Fishery Regulations*. The Court of Appeal for Ontario stated at page 723:

Mr. Scott forcefully argued that by virtue of s. 29(4) of the *Ontario Fishery Regulations*, the Governor in Council had effectively abdicated to the Minister all its powers which it and it alone could exercise. However, when one examines the regulations it is clear that this is not so. For example, they detail the general conditions applicable to commercial fishing and to gill-nets and trawl-nets (ss. 30 to 43, 46, 57 to 59). They divide the waters of Ontario special areas and they establish global quotas for commercial fishing of particular species from those waters (ss. 34, 39(5) and (6), 46(2), 59(1)). Commercial fish are defined in the definition section, and their minimum sizes are set out in Sch. VIII of the *Ontario Fishery Regulations*. The effect of the regulations was to set general policy and in setting the individual quotas within those policy guide-lines, the Minister was acting in a fashion consistent with the regulations.

[27] The Court of Appeal for Ontario stated, at page 727:

The Minister was only empowered to act within the scheme established generally by the *Ontario Fishery Regulations*. I cannot accept that the Minister was delegated what the Governor in Council alone was empowered to do and that the regulations merely repeated what Parliament had given to the Governor in Council. As I have already said, I have concluded that the Governor in Council was empowered by the wording of s. 34 to subdelegate as it did.

[28] Then at page 729, it held:

The action of the Minister in fixing the individual quotas for commercial fishermen for particular waters “was the application of general policy in relation to particular situations or cases” in the province. That action was, accordingly, administrative and did not fall within the ban on interdelegation of legislative power: see also *Desrosiers v. Thinel*, [1962] S.C.R. 515 at pp. 517-8, 519.

[29] Therefore, the Minister’s power to set, in each case, limits on the amount of fish caught did not arise

l’article 34 de la *Loi sur les pêcheries* et selon les paragraphes 39(5) et (6), 46(2) et 59(1) (ces dispositions ont été reproduites plus haut) et l’annexe VIII du *Règlement de pêche de l’Ontario*. La Cour d’appel de l’Ontario déclarait, à la page 723 :

[TRADUCTION] M. Scott a fait valoir avec force qu’en vertu du paragraphe 29(4) du *Règlement de pêche de l’Ontario*, le gouverneur en conseil avait en effet renoncé à tous les pouvoirs que lui seul pouvait exercer, en faveur du ministre. Cependant, lorsqu’on examine le Règlement, il est clair que ce n’est pas le cas. Par exemple, les conditions générales applicables à la pêche commerciale, aux filets droits et aux filets maillants (articles 30 à 43, 46 et 57 à 59) y sont définies. Le Règlement devise les eaux des régions des zones spéciales de l’Ontario et établi des quotas généraux pour la pêche commerciale de certaines espèces dans ces eaux (paragraphes 34, 39(5) et (6), 46(2) et 59(1)). Les types de poissons commerciaux sont précisés dans les définitions et leurs poids minimums sont prévus à l’annexe VIII du *Règlement de pêche de l’Ontario*. L’objet du Règlement était de prévoir une politique générale et, dans l’établissement des quotas individuels qui respectaient les directives de cette politique, le ministre agissait de façon conforme au Règlement.

[27] La Cour d’appel de l’Ontario affirmait, à la page 727 :

[TRADUCTION] Le ministre avait seulement le pouvoir d’agir en fonction du régime général établi par le *Règlement de pêche de l’Ontario*. Je ne peux pas convenir que le ministre s’était vu déléguer des pouvoirs qui revenaient uniquement au gouverneur en conseil et que le Règlement ne faisait que répéter ce que le législateur avait prévu pour le gouverneur en conseil. Comme je l’ai déjà mentionné, je conclus que l’article 34 donnait au gouverneur en conseil le pouvoir de subdéléguer ses fonctions comme il l’a fait.

[28] Et à la page 729, elle concluait :

[TRADUCTION] Le ministre a fixé des quotas individuels pour les pêcheurs commerciaux dans certaines eaux de la province en [TRADUCTION] « application de la politique générale en fonction de situations ou de cas particuliers ». Par conséquent, cet acte était administratif et n’était pas visé par l’interdiction sur la délégation réciproque du pouvoir législatif : voir aussi *Desrosiers c. Thinel*, [1962] R.C.S. 515 aux pages 517, 518 et 519.

[29] Ainsi, le pouvoir du ministre de fixer, dans chaque cas, des limites à la quantité de poissons pêchés

from a subdelegation of a legislative power but rather of an administrative power.

[30] It is true that in this case, the factual situation is different. The Minister's refusal is founded on section 8 of the Regulations given that the appellant did not provide enough information, while in *Peralta*, the Minister (provincial) had issued a licence with limits on the amount of fish that could be contemplated by the licence. The Court of Appeal for Ontario was able to refer to the relevant provisions of the *Ontario Fishery Regulations*, which could be likened, overall, to the fishing quota in Ontario waters.

[31] As such, the Regulations in this case, even if they do not relate to any licence condition, since no licence was issued, nonetheless state a significant number of rules of conduct that could be described as general policy. Also, sections 27 [as am. by SOR/95-242, art. 3], addressing the identification of fishing gear, 30, on the obstruction of mesh, 31, on chafing gear, and 34, on the dumping and wasting of fish, are all examples of general rules of conduct that could apply in this case. To that, we must add the *Atlantic Fishery Regulations, 1985*, SOR/86-21, applicable pursuant to paragraph 3(4)(a) of the Regulations. The *Atlantic Fishery Regulations, 1985*, include specific provisions on crab fishing which, in the event of conflict, prevail over the more general provisions of the Regulations.

[32] As for the rest, section 22 of the Regulations at issue is of the same nature as subsections 29(4) and (5) of the *Ontario Fishery Regulations* which were declared valid in *Peralta* as an administrative delegation. Section 22 of the the Regulations establishes a non-exhaustive list of subjects serving as points of reference for the Minister in establishing conditions when issuing fishing licences. This administrative delegation is supported not only by paragraphs 43(a), (b) and (g), but also paragraph 43(l) of the Act. In my opinion, the validity of sections 8 and 22 of the Regulations at issue is governed by the decision of the Court of Appeal for Ontario in

ne découlait pas d'une sous-délégation d'un pouvoir législatif, mais bien d'un pouvoir administratif.

[30] Il est vrai qu'en l'espèce, la situation factuelle est distincte. Le refus du ministre est motivé par l'article 8 du Règlement, étant donné que l'appelante n'a pas fourni les renseignements suffisants, alors que dans *Peralta*, le ministre (provincial) avait émis un permis comprenant des limites à la quantité de poissons qui pouvait faire l'objet du permis. La Cour d'appel de l'Ontario fut en mesure de citer les dispositions pertinentes du *Règlement de pêche de l'Ontario*, qui s'apparentaient, d'une façon globale, au contingentement du poisson dans les eaux ontariennes.

[31] Ceci étant, le Règlement en l'espèce, même s'il ne peut être rattaché à aucune condition de permis, puisqu'aucun permis n'a été émis, n'en constitue pas moins l'énoncé d'un nombre important de règles de conduite qui peuvent être qualifiées de politique générale. Aussi, les articles 27 [mod. par DORS/95-242, art. 3], qui a trait à l'identification des engins de pêche, 30, à l'obstruction des mailles, 31, à la protection du cul du chalut, et 34, au rejet et gaspillage des poissons, constituent-ils des exemples de règle de conduite générale susceptible de s'appliquer en l'espèce. À cela, il faut ajouter le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, DORS/86-21, applicable en vertu de l'alinéa 3(4)a) du Règlement. Le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* contient des dispositions spécifiques sur la pêche au crabe, lesquelles, au cas de conflit, ont priorité sur les dispositions plus générales du Règlement.

[32] Pour le reste, l'article 22 du Règlement en cause est de la même nature que celle des paragraphes 29(4) et (5) du *Règlement de pêche de l'Ontario* qui fut déclaré valide dans *Peralta* comme étant une délégation administrative. L'article 22 du Règlement établit une liste non limitative de sujets précis qui servent de points de repère au ministre dans l'établissement de conditions lors de l'émission d'un permis de pêche. Non seulement les alinéas 43(a), (b) et (g) mais également l'alinéa 43(l) de la Loi servent-ils d'appui à cette délégation administrative. La validité des articles 8 et 22 du Règlement en cause est régie, à mon sens, par la

Peralta, which was affirmed by the Supreme Court of Canada. In this case, it was not a delegation attributing pure discretionary powers, which Professor Patrice Garant describes as being invalid (*op. cit.*, page 341). (See also Donald J. H. Brown and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf, Toronto: Canvasback Publishing, 1998, Vol. 2, paragraphs 13:2000 and 13:2500).

[33] Finally, I note that section 22 of the Regulations employs the word “respecting” (*concernant*), the meaning of which was discussed in the following terms by the Court of Appeal for Ontario at page 717:

The use of the word “respecting” allows for a delegation of the administration of the regulations.

2. The appropriate standard of review

[34] I must now determine the appropriate standard of review.

[35] In *Prairie Acid Rain Coalition v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2006] 3 F.C.R. 610, our Court explains at paragraphs 13-14:

In *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 43, the Supreme Court dealt with the role of a Court of Appeal reviewing a decision of a subordinate court which itself was conducting a judicial review of a decision of an administrative tribunal. The Supreme Court found that “the normal rules of appellate review of lower courts as articulated in *Housen*, . . . apply”. The *Housen* approach (*Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235) provides that on a question of law the appellate court reviews the subordinate court decision on a standard of correctness (paragraph 8). On all other issues, the standard of review is palpable and overriding error (paragraphs 10, 19 and 28).

However, in more recent cases, the Supreme Court has adopted the view that the appellate court steps into the shoes of the subordinate court in reviewing a tribunal’s decision. See for example *Zenner v. Prince Edward Island College of Optometrists*, [2005] 3 S.C.R. 645, at paragraphs 29-45, *per*

décision de la Cour d’appel de l’Ontario dans *Peralta*, laquelle fut confirmée par la Cour suprême du Canada. Il ne s’agit pas en l’espèce d’une délégation attributive de purs pouvoirs discrétionnaires telle que décrite par le Professeur Patrice Garant comme étant invalide (*op. cit.*, page 341). (Voir aussi Donald J. H. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles, Toronto : Canvasback Publishing, 1998, vol. 2, paragraphes 13:2000 et 13:2500).

[33] Je note enfin que l’article 22 du Règlement utilise le mot « concernant » (*respecting*) dont le sens a été commenté en ces termes par la Cour d’appel de l’Ontario à la page 717 :

[TRADUCTION] L’utilisation du mot « concernant » permet la délégation de l’administration du Règlement.

2. La norme de contrôle applicable

[34] Il me faut maintenant déterminer la norme de contrôle applicable.

[35] Dans l’affaire *Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [2006] 3 R.C.F. 610, notre Cour explique aux paragraphes 13 et 14 :

Dans l’arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 43, la Cour suprême a traité du rôle de la cour d’appel dans le contrôle d’une décision judiciaire portant sur le contrôle judiciaire d’une décision administrative. La Cour suprême a conclu que « les règles usuelles applicables au contrôle en appel d’une décision judiciaire énoncées dans *Housen* [. . .] s’appliquent ». L’approche adoptée dans l’arrêt *Housen (Housen c. Nikolaisen, [2002] 2 R.C.S. 235)* prévoit que sur une question de droit la cour d’appel révisé la décision du tribunal de première instance suivant la norme de la décision correcte (paragraphe 8). Sur toutes les autres questions, la norme de contrôle est l’erreur manifeste et dominante (paragraphes 10, 19 et 28).

Cependant, dans une jurisprudence plus récente, la Cour suprême a adopté le point de vue selon lequel la cour d’appel se met à la place du tribunal de première instance pour réviser la décision administrative. Voir, par exemple, l’arrêt du juge Major *Zenner c. Prince Edward Island College of*

Major J. See also *Alberta (Minister of Municipal Affairs) v. Telus Communications Inc.* (2002), 312 A.R. 40 (C.A.), at paragraphs 25-26, *per* Berger J.A. The appellate court determines the correct standard of review and then decides whether the standard of review was applied correctly: see *Zenner*, at paragraphs 29-30. In practical terms, this means that the appellate court itself reviews the tribunal decision on the correct standard of review. [Emphasis added.]

[36] It follows that the Court of Appeal must put itself in the position of the reviewing court. It must decide the appropriate standard of review and must determine whether the trial judge erred in applying this standard to the facts of the case.

[37] Our Court, in *Tucker v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2001), 288 N.R. 10 affirming (2000), 197 F.T.R. 66 (F.C.T.D.), stated that the standard of review for a decision by the Minister made under section 7 of the Act is that of patent unreasonableness.

[38] The appellant argues that in *Tucker* the parties had agreed to apply this standard. In this case, it said, as the issue of a licence is a matter within the Minister's discretionary power, the standard of reasonableness *simpliciter* should be applied instead, as it was in the decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817.

[39] It is true that in *Tucker*, the parties agreed on the appropriate standard of review. The agreement of the parties was not however determinative in setting that standard. Even if the first Judge, Mr. Justice Rothstein (sitting *ex officio*), agreed with the parties' position, his reasoning was nevertheless developed in accordance with accepted legal requirements.

[40] Ultimately, the distinction between patent unreasonableness and unreasonableness *simpliciter* is difficult to assess. It is most important to remember that judicial deference is broader in the first case and less broad in the second.

Optometrists, [2005] 3 R.C.S. 645, aux paragraphes 29 à 45. Voir également l'arrêt du juge *Berger Alberta (Minister of Municipal Affairs) c. Telus Communications Inc.* (2002), 312 A.R. 40 (C.A.), aux paragraphes 25 et 26. La cour d'appel établit la norme de contrôle appropriée puis décide si elle a été appliquée correctement : voir *Zenner* aux paragraphes 29 et 30. Concrètement, cela signifie que la cour d'appel elle-même révisé la décision administrative en appliquant la norme de contrôle appropriée. [Je souligne.]

[36] Il s'ensuit que la Cour d'appel doit se mettre à la place de la cour de révision. Elle doit décider de la norme de contrôle applicable et doit déterminer si le juge de première instance a commis une erreur dans l'application de cette norme aux faits en cause.

[37] Notre Cour, dans *Tucker c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2001 CAF 384, confirmant [2000] A.C.F. n° 1868 (1^{re} inst.) (QL), a affirmé que la norme de contrôle d'une décision du ministre prise en vertu de l'article 7 de la Loi est celle de la décision manifestement déraisonnable.

[38] L'appelante plaide que dans *Tucker* les parties avaient convenu de l'application de cette norme. En l'espèce, dit-elle, comme l'émission d'un permis relève du pouvoir discrétionnaire du ministre, il y a plutôt lieu d'appliquer la norme de la raisonabilité *simpliciter* à l'instar de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

[39] Il est vrai que dans *Tucker*, les parties s'entendaient sur la norme de contrôle applicable. L'accord des parties ne fut cependant pas déterminante dans la fixation de cette norme. Même si le premier juge, le juge Rothstein (siégeant *ex officio*), s'est dit d'accord avec la position des parties, il n'a pas moins développé sa pensée selon les critères jurisprudentiels admis.

[40] En fin d'analyse, la distinction entre la déraisonabilité manifeste et la déraisonabilité *simpliciter* est difficile à apprécier. Il importe surtout de retenir que la retenue judiciaire est plus grande dans le premier cas et moins grande dans le second.

3. The errors by the first Judge of first instance

(a) The need to consult

[41] The appellant argues that the Judge of first instance erred in finding that the Minister had not acted unreasonably in requiring that the appellant consult all of the stakeholders in the fishing industry who could be affected by the application.

[42] In order to do so, the Judge of first instance relied on evidence establishing that it was customary at the Department to consult interveners likely to be affected. Charles Gaudet, Acting Director, did, in fact, explain in his affidavit (A.B., Vol. 1, page 111) that snow crab is fished commercially by several fishers in the southwestern Gulf of St. Lawrence and that before making a decision that could have a negative impact, it was customary for the Department to consult the interveners potentially affected by the decision.

[43] The obligation to consult imposed on the appellant was not in the context of a condition indicated on the licence in accordance with the terms of section 22 of the Regulations. It was a consultation preliminary to the Minister's decision whether or not to issue a licence under section 7 of the Act.

[44] Section 7, which confers a very broad discretion on the Minister, authorized him to refuse a licence if the requested consultation was not held. The finding of the first Judge is therefore not patently unreasonable.

(b) Sampling procedures

[45] The Judge of first instance defined (paragraph 19 of his reasons) sampling procedures as they relate to documents containing information pertaining to the methodology and details of the research activity, like the number of stations, type of trawl net, length of each line, crab parts measured on board the vessel and so on. He found that obtaining these procedures was relevant in particular in that reviewing them enabled the Minister to determine whether all steps had been taken to minimize

3. Les erreurs du premier juge

a) La nécessité de consulter

[41] L'appelante plaide que le premier juge a erré en concluant que le ministre n'avait pas agi de façon déraisonnable en exigeant que l'appelante tienne une consultation avec tous les intervenants de la pêche qui peuvent être affectés par la demande.

[42] Le premier juge s'est appuyé, pour ce faire, sur la preuve qui démontrait qu'il était coutume au Ministère de consulter les intervenants susceptibles d'être affectés. Monsieur Charles Gaudet, directeur par intérim, a, en effet, expliqué dans son affidavit (D.A., vol. 1, page 111) que le crabe des neiges est pêché commercialement par plusieurs pêcheurs dans le sud-ouest du golfe du Saint-Laurent et qu'avant de prendre une décision pouvant avoir des impacts négatifs, il était coutume que le Ministère consulte les intervenants susceptibles d'être affectés par la décision.

[43] L'obligation de consulter imposée à l'appelante ne se faisait pas dans le cadre d'une condition indiquée au permis selon les termes de l'article 22 du Règlement. Il s'agissait d'une consultation préliminaire à la prise de décision par le ministre d'émettre ou non un permis selon l'article 7 de la Loi.

[44] L'article 7, qui donne au ministre une discrétion très large, lui permettait de refuser un permis si la consultation demandée n'était pas tenue. La conclusion du premier juge n'est donc pas manifestement déraisonnable.

b) Le protocole d'échantillonnage

[45] Le premier juge a défini (paragraphe 19 de ses motifs) le protocole d'échantillonnage comme se rapportant aux documents qui contiennent les informations sur la méthodologie et les détails des activités de recherche, tels le nombre de stations, le type de chalut, la durée de chaque trait, les parties de crabes mesurées à bord du bateau, etc. Il a conclu que l'obtention de ces protocoles était pertinente en ce que leur étude permettrait au Ministère de déterminer si

the impact on the species and their habitat.

[46] The appellant submits that sampling procedures would have no impact, except on the quality and reliability of the results obtained. In its opinion, the quality of marine maps that the appellant would have produced for commercial purposes had nothing to do with the mandates to conserve and protect stock and proper fishery management. By requiring the disclosure of these procedures, it says, not only was the Department exceeding its mandate, but, by the very act, the Department was trying to appropriate intellectual property belonging to the appellant. Further, the appellant argued, to determine as he did, the Judge of first instance relied on evidence that lacked credibility, i.e. on the statements made by Charles Gaudet in his affidavit (A.B., Vol. 1, page 111), when he recognized, on cross-examination, that it was the responsibility of the scientific group in his Department, and not his, to assess the impact of the project on the species and their habitat (A.B., Vol. 2, page 363).

[47] I am unable to make the determination proposed by the appellant that the information requested was not relevant and that this finding by the Judge of first instance is patently unreasonable. The Minister has the discretion to determine the relevance of information that he requests, information to be assessed by his delegates, and nothing in the record supports a finding that it was patently unreasonable to act in that way. The Judge of first instance therefore did not err in the manner alleged by the appellant.

- (c) The fishing gear, the geographic location and the Department's requests regarding the data gathered

[48] Finally, there is nothing in the findings of the Judge of first instance regarding the Department's request for information regarding the use of the fishing gear and the geographic locations of the stations that would support a finding that the first Judge erred in such a way that we must intervene. The same applies to his

toutes les mesures étaient prises afin de minimiser les impacts sur les espèces et leur habitat.

[46] L'appelante soumet que le protocole d'échantillonnage n'aurait d'incidence que sur la qualité et la fiabilité des résultats obtenus. Selon elle, la qualité des cartes marines qu'aurait produites l'appelante pour des fins commerciales n'avait rien à voir avec les mandats de conservation et protection des stocks et de bonne gestion des pêches. En exigeant la divulgation de ces protocoles, non seulement, dit-elle, le Ministère outrepassait-il son mandat, mais, par le fait même, le Ministère tentait de s'approprier la propriété intellectuelle qui appartenait à l'appelante. De plus, soutient l'appelante, pour conclure comme il l'a fait, le premier juge s'est appuyé sur une preuve non crédible, c'est-à-dire sur les affirmations faites par M. Charles Gaudet dans son affidavit (D.A., vol. 1, page 111), alors que celui-ci a reconnu, en contre-interrogatoire, qu'il appartenait non à lui mais au groupe scientifique de son ministère d'évaluer l'impact du projet sur les espèces et leur habitat (D.A., vol. 2, page 363).

[47] Je suis incapable d'en arriver à la conclusion suggérée par l'appelante que les renseignements sollicités n'étaient pas pertinents et que cette conclusion du premier juge est manifestement déraisonnable. Il appartient au ministre dans sa discrétion de déterminer la pertinence des renseignements qu'il sollicite et dont l'évaluation sera faite par ses délégués, et rien dans le dossier ne permet de conclure qu'il était manifestement déraisonnable d'agir ainsi. Le premier juge n'a donc commis aucune erreur du type de celui qui lui est reproché par l'appelante.

- c) Les engins de pêche, les coordonnées géographiques et les demandes du Ministère quant aux données recueillies

[48] Enfin, rien dans les conclusions du premier juge quant à la demande par le Ministère d'informations relatives à l'utilisation des engins de pêche et aux coordonnées géographiques des stations m'autorise à conclure que le premier juge a erré d'une façon telle qu'il nous faille intervenir. Il en est de même quant à sa

determination that it was not unreasonable to require that the information gathered by the appellant be sent to the Department.

conclusion qu'il n'était pas déraisonnable d'exiger que les informations recueillies par l'appelante soient transmises au Ministère.

D. CONCLUSION

[49] I would dismiss the appeal with costs.

NADON J.A.: I concur.

PELLETIER J.A.: I concur.

D. CONCLUSION

[49] Je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d'accord.