

T-1386-83

T-1386-83

James Joliffe, Colin Montgomery, Arthur Hansen, Wallace Gray, Christopher France, William Grif-fis and Byron Wright (Plaintiffs)

v.

The Queen in right of Canada (Defendant)

Trial Division, Strayer J.—Vancouver, March 27 and 29; Ottawa, April 18, 1985.

Fisheries — Transfer of licence permitting purse seining to new vessel approved by letter in November 1979 — S. 15(2) of Regulations amended in January 1980 restricting purse seine fishing for salmon — No limitations re: fishing by purse seine in 1980 and 1981 licences issued to new vessel, but 1982 licence prohibiting salmon seining — S. 15(2) of Regulations fishing restriction applying equally to anyone engaged in commercial salmon fishing — No vesting of licence beyond rights for year issued — Interest of licence-holder subject to validly enacted laws — Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations, C.R.C., c. 824, ss. 4(1), 9(1),(2), 10(1)(a),(2), 15(2) (as am. by SOR/80-85, s. 4), 34(1),(2), 36(2), 37 — Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, ss. 7, 9, 34(d),(e),(g) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 17, s. 4) — Statutory Instruments Act, S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 11.

Construction of statutes — Plaintiffs holding Salmon "A" licence containing no restrictions re: fishing by purse seine — Letter approving transfer of licences to new vessel dated November 1979 — January 1980 amendment to s. 15(2) of Regulations restricting purse seine fishing for salmon — Necessary to determine what "right" vested in each situation to apply s. 35(c) of Interpretation Act — No vesting of rights in licence beyond year issued — S. 35(c) only protecting right to licence until end of licence year — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 35(c) — Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations, C.R.C., c. 824, s. 15(2) (as am. by SOR/80-85, s. 4).

Estoppel — Departmental officials aware of plaintiffs' intentions to build vessel primarily for purse seine fishing and of impending Regulation prohibiting purse seining — Department approving transfer of licences — Estoppel not binding Crown so as to require ignoring express provisions of law.

The plaintiffs seek a declaration as to their entitlement to a licence to fish for salmon by means of a purse seine. The plaintiffs had three fishing licences, one of which permitted purse seining, which they sought to transfer to a new vessel under construction and primarily designed for purse seining for

James Joliffe, Colin Montgomery, Arthur Hansen, Wallace Gray, Christopher France, William Grif-fis et Byron Wright (demandeurs)

c.

La Reine du chef du Canada (défenderesse)

Division de première instance, juge Strayer—Vancouver, 27 et 29 mars; Ottawa, 18 avril 1985.

Pêches — Lettre datée de novembre 1979 approuvant le transfert d'un permis de pêche à la senne à poche à un nouveau navire — L'art. 15(2) du Règlement, modifié en janvier 1980, restreint la pêche au saumon à la senne à poche — Les permis de pêche au saumon à la senne à poche délivrés au nouveau navire en 1980 et en 1981 ne comportaient pas de restrictions, mais le permis délivré en 1982 interdisait la pêche au saumon à la senne — L'art. 15(2) du Règlement constitue une restriction à la pêche qui s'applique à quiconque se livre à la pêche commerciale du saumon — Aucun permis n'est valide au-delà de l'année pour laquelle il est délivré — Le droit d'un titulaire de permis est susceptible d'être modifié par des lois valablement adoptées — Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique, C.R.C., chap. 824, art. 4(1), 9(1),(2), 10(1)a),(2), 15(2) (mod. par DORS/80-85, art. 4), 34(1),(2), 36(2), 37 — Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14, art. 7, 9, 34d),(e),(g) (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 17, art. 4) — Loi sur les textes réglementaires, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 11.

Interprétation des lois — Les demandeurs détenaient des permis de pêche au saumon de catégorie «A» ne comportant pas de restrictions relativement à la pêche à la senne à poche — Une lettre datée de novembre 1979 approuvait le transfert des permis à un nouveau navire — Une modification apportée à l'art. 15(2) en janvier 1980 restreint la pêche au saumon à la senne à poche — Pour appliquer l'art. 35c) de la Loi d'interprétation, il est nécessaire d'examiner chaque situation afin de déterminer si un «droit» est acquis — Aucun droit acquis au permis au-delà de l'année pour laquelle il est délivré — L'art. 35c) ne protège le droit à un permis que jusqu'à la fin de l'année pour laquelle le permis est délivré — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 35c) — Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique, C.R.C., chap. 824, art. 15(2) (mod. par DORS/80-85, art. 4).

Fin de non-recevoir — Les fonctionnaires du Ministère étaient au courant des intentions des demandeurs de construire un bateau destiné principalement à la pêche à la senne à poche et de l'adoption prochaine d'un règlement visant à interdire ce type de pêche — Le Ministère a approuvé le transfert des permis — La Couronne ne peut être liée par le principe de l'estoppel qui l'obligerait à ne pas tenir compte des dispositions expresses de la loi.

Les demandeurs sollicitent un jugement déclaratoire relativement à leur droit à un permis de pêche au saumon à la senne à poche. Les demandeurs détenaient trois permis, dont l'un les autorisait à pêcher à la senne à poche, et dont ils ont demandé le transfert à un nouveau bateau en construction destiné princi-

salmon. The Department of Fisheries approved by letter the transfer of the licences in November 1979. Although departmental officials were aware of proposed changes to the *Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations*, which could preclude the plaintiffs from purse seining for salmon, the plaintiffs were not so informed. In January 1980, subsection 15(2) of the Regulations was amended restricting purse seine fishing for salmon. The three licences were issued in respect of the new vessel in 1980 and 1981. However, in 1982 the licence expressly prohibited salmon seining. The issues are: (1) whether Regulation 15(2) is a licensing restriction which cannot be applied so as to modify existing licences, or a fishing restriction which potentially applies to anyone fishing for salmon regardless of when their licence was issued; (2) whether paragraph 35(c) of the *Interpretation Act* prevents the application of Regulation 15(2) to modify existing licences; (3) whether the Crown is estopped from denying the plaintiffs' right to fish for salmon by purse seine.

Held, the action should be dismissed.

Subsection 15(2) is a fishing restriction which, by its terms, applies equally to anyone engaged in commercial salmon fishing. By sections 34 and 37 of the Regulations, licences are valid for one year only and expire each year as of March 31. By section 7 the Minister has an "absolute discretion" in the issuance of new licences. Therefore there is no legal underpinning for the "vesting" of a licence beyond the rights which it gives for the year in which it was issued. The interest vested in a licence-holder is subject to modification by validly enacted laws. This is similar to the application of municipal building by-laws in a way which impairs rights previously enjoyed by land owners: *Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and Ville de St. Lambert*, [1959] S.C.R. 453.

In applying a rule of interpretation, such as paragraph 35(c) against derogation from vested rights, it must be determined what "right" has vested. It is necessary to look at each situation to determine whether the grant of approval has vested an interest which, by the rules of statutory interpretation, is to be presumed not to have been taken away by the adoption of new criteria for the granting of such approvals. The Salmon "A" licence was always subject to validly enacted laws, whether adopted before or after its issue, in respect of the way that fishing could be conducted. The fact that Regulation 10 required classification in a certain manner of vessels with a certain recorded catch does not mean that it has guaranteed rights for the year in which it was issued. The future activities of a certain category of vessel must depend on the law as it exists from time to time. Finally, subsection 15(2) is not framed as a licence restriction. In any event, paragraph 35(c) could only protect the plaintiffs' right to fish using a purse seine from Regulation 15(2) until the end of the licence year.

palement à la pêche au saumon à la senne à poche. Par lettre datée de novembre 1979, le ministère des Pêches a approuvé le transfert des permis. Bien que les fonctionnaires du Ministère aient été au courant que l'on se proposait de modifier le *Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis* a pour la pêche dans le Pacifique, modification susceptible d'empêcher les demandeurs de pêcher le saumon à la senne à poche, ceux-ci n'en ont pas été informés. En janvier 1980, le paragraphe 15(2) du Règlement a été modifié et des restrictions ont été apportées à la pêche au saumon à la senne à poche. En 1980 et en 1981, les trois permis ont été délivrés pour le nouveau b bateau. Cependant, le permis délivré en 1982 interdisait expressément la pêche au saumon à la senne à poche. Les questions en litige sont: (1) Le paragraphe 15(2) du Règlement apporte-t-il une restriction au permis qui ne peut avoir pour effet de modifier des permis existants ou constitue-t-il une restriction à la pêche susceptible de s'appliquer à quiconque pêche le c saumon peu importe la date à laquelle le permis a été délivré? (2) L'alinéa 35c) de la *Loi d'interprétation* empêche-t-il toute application du paragraphe 15(2) du Règlement qui aurait pour effet de modifier les permis existants? (3) La Couronne est-elle tenue de reconnaître le droit des demandeurs de pêcher le saumon à la senne à poche?

d *Jugement*: l'action doit être rejetée.

Le paragraphe 15(2), tel qu'il a été adopté, constitue une restriction à la pêche qui s'applique également à quiconque se livre à la pêche commerciale du saumon. Les articles 34 et 37 du Règlement prévoient que les permis ne sont valides que pour un an et expirent le 31 mars de chaque année. Aux termes de e l'article 7, le Ministre exerce une «discretion absolue» en ce qui concerne la délivrance de nouveaux permis. Il est donc impossible de trouver un fondement juridique à l'«octroi» d'un permis au-delà des droits qui ont été accordés pour l'année pour laquelle il est délivré. Le droit accordé à un détenteur de permis f est susceptible d'être modifié par des lois validement adoptées. Un problème similaire se pose lorsque des règlements municipaux de construction sont appliqués d'une manière qui porte atteinte aux droits dont jouissent les propriétaires de terrains: *Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and Ville de St. Lambert*, [1959] R.C.S. 453.

g En appliquant un principe d'interprétation comme celui que l'on trouve à l'alinéa 35c), il faut examiner quel «droit» a été accordé. Il est nécessaire d'examiner chaque situation afin de déterminer si l'approbation a conféré un droit qui, en vertu des principes de l'interprétation des lois, est censé ne pas avoir été supprimé par l'adoption de nouveaux critères relatifs à ces h approbations. Le permis de catégorie «A» demeurerait assujéti aux dispositions législatives validement adoptées prévoyant la manière de pratiquer ce type de pêche, peu importe qu'elles aient été adoptées avant ou après la délivrance du permis. Le fait que l'article 10 du Règlement exige que les bateaux soient classés d'une certaine manière en raison de la prise qu'ils ont i rapportée ne signifie pas que le droit de pêcher leur est garanti indéfiniment. Les activités auxquelles pourra se livrer un bateau appartenant à une certaine catégorie dépendent des dispositions législatives qui régissent la pêche commerciale à une époque donnée. Enfin, le paragraphe 15(2) n'est pas rédigé comme le serait une disposition ayant pour but de restreindre j des permis. De toute manière, l'alinéa 35c) ne pouvait mettre le droit de pêcher des demandeurs à l'aide d'une senne à poche à l'abri du paragraphe 15(2) du Règlement que jusqu'à la fin de l'année pour laquelle le permis a été délivré.

The officers of the Crown cannot be bound by estoppel so as to require them to ignore the express provisions of the law.

Les fonctionnaires de la Couronne ne peuvent être liés par le principe de l'estoppel qui les obligerait à ne pas tenir compte des dispositions expresses de la loi.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and Ville de St. Lambert, [1959] S.C.R. 453.

DISTINGUISHED:

Laurie's Caterers Ltd. v. North Vancouver (1984), 53 B.C.L.R. 381 (S.C.).

CONSIDERED:

Canada Employment and Immigration Commission v. Dallialian, [1980] 2 S.C.R. 582; 33 N.R. 118; *McDoom v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 1 F.C. 323; (1977), 77 D.L.R. (3d) 559 (T.D.); *Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operative College Residences, Inc. et al.* (1975), 71 D.L.R. (3d) 183 (Ont. C.A.).

REFERRED TO:

Lapointe v. Min. of Fisheries & Oceans (1984), 9 Admin. L.R. 1 (F.C.T.D.); *St. Ann's Fishing Club v. The King*, [1950] S.C.R. 211.

COUNSEL:

J. Raymond Pollard for plaintiffs.
Alan D. Louie for defendant.

SOLICITORS:

Buell Ellis, Vancouver, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STRAYER J.:

Facts

The issue before me at this time is the plaintiffs' claim to certain declarations that in respect of their vessel the *Proud Venture* they are, or are entitled to be, licensed to fish for salmon by means of a purse seine.

The plaintiffs in 1979 owned a fishing trawler named the *Chasam* for which they had the following fishing licences: a Salmon "A" licence, a Groundfish Trawl licence and a West Coast

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and Ville de St. Lambert, [1959] R.C.S. 453.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Laurie's Caterers Ltd. v. North Vancouver (1984), 53 B.C.L.R. 381 (C.S.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. Dallialian, [1980] 2 R.C.S. 582; 33 N.R. 118; *McDoom c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 1 C.F. 323; (1977), 77 D.L.R. (3d) 559 (1^{re} inst.); *Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operative College Residences, Inc. et al.* (1975), 71 D.L.R. (3d) 183 (C.A. Ont.).

DÉCISIONS CITÉES:

Lapointe c. Min. des Pêches et Océans (1984), 9 Admin. L.R. 1 (C.F. 1^{re} inst.); *St. Ann's Fishing Club v. The King*, [1950] R.C.S. 211.

AVOCATS:

J. Raymond Pollard pour les demandeurs.
Alan D. Louie pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Buell Ellis, Vancouver, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE STRAYER:

Les faits

Les demandeurs en l'espèce sollicitent certains jugements déclaratoires reconnaissant qu'ils sont ou ont le droit d'être titulaires d'un permis de pêche au saumon à la senne à poche aux fins de l'utilisation de leur bateau, le *Proud Venture*.

En 1979, les demandeurs étaient propriétaires d'un chalutier de pêche appelé le *Chasam* à l'égard duquel ils détenaient les permis de pêche suivants: un permis de pêche au saumon de catégorie «A»,

Shrimp licence. In the autumn of 1979 they commissioned the construction of a new vessel which was designed to be primarily for salmon fishing by the use of a "purse seine". As the times permitted for salmon fishing by purse seine are very limited, the vessel was designed to be usable to some extent for other forms of fishing although, admittedly, it would not be as efficient in these other uses. The Salmon "A" licence which they had had in respect of the *Chasam* permitted purse seining.

On November 14, 1979 one of the plaintiffs wrote to the Department of Fisheries on their behalf requesting that the above licences for the *Chasam* be transferred to the new vessel under construction. The final paragraph of this letter read as follows:

We would appreciate your prompt approval since we have advanced \$124,000.00 into the construction of the new boat and our bank will not advance any more funds until the licence is approved. You will note that time is of the essence in this matter since our new vessel is well under construction.

By a letter from the Department dated November 29, 1979, the letter on behalf of the plaintiffs was acknowledged and they were advised that their application had been considered by the Vessel Licence Appeal Committee. This letter advised that "The Committee therefore approves your request". They were told however that a commercial fishing vessel number would not be assigned to the new vessel until the old registration plates and annual tabs had been returned for cancellation. They were further advised that new plates and tabs would not be released until the Department received certain further material including a "completed application and \$10.00 initial registration fee". It is apparent from the evidence that one or more of the officials in the Department of Fisheries who handled this application was aware at the time that a change in the *Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations*, C.R.C., c. 824, was contemplated, a change which could preclude the plaintiffs from purse seining for salmon. It was also clear that it must have been obvious to officials of the Department that the proposed vessel, a plan of which had been submit-

un permis de pêche au poisson de fond au chalut et un permis de pêche de la crevette sur la côte ouest. À l'automne 1979, ils ont passé une commande pour la construction d'un nouveau bateau destiné principalement à la pêche au saumon à la «senne à poche». Comme la saison de pêche au saumon à la senne à poche est très courte, le bateau a été conçu afin de permettre, dans une certaine mesure, d'autres types de pêche, bien qu'il faille reconnaître qu'il ne saurait être aussi efficace en servant à ces autres fins. Le permis de pêche au saumon de catégorie «A» qu'ils détenaient à l'égard du *Chasam* leur permettait de pêcher à la senne à poche.

Le 14 novembre 1979, l'un des demandeurs a écrit au ministère des Pêches pour le compte des autres demandeurs afin de demander que les permis susmentionnés utilisés pour le *Chasam* soient transférés au navire en construction. Voici le texte du paragraphe final de cette lettre:

[TRADUCTION] Nous aimerions que vous approuviez sans délai notre demande puisque nous avons versé une avance de 124 000 \$ pour la construction du nouveau bateau et que notre banque refusera de nous prêter davantage tant que le permis de pêche n'aura pas été approuvé. Je vous signale que dans cette affaire, le facteur temps est capital puisque la construction de notre nouveau bateau est déjà avancée.

Après avoir accusé réception de la lettre envoyée pour le compte des demandeurs, le Ministère les a informés, dans une lettre datée du 29 novembre 1979, que leur demande avait été examinée par le comité d'appel des permis de bateaux. Cette lettre déclarait: [TRADUCTION] «Le comité approuve donc votre demande» mais ajoutait toutefois qu'un numéro de bateau de pêche commerciale ne serait assigné au nouveau bateau que lorsque les anciennes plaques d'immatriculation et les plaquettes de validation annuelle seraient retournées et annulées. Les demandeurs furent en outre informés que les nouvelles plaques et plaquettes ne seraient pas délivrées tant que le Ministère n'aurait pas reçu d'autres documents, y compris une [TRADUCTION] «demande dûment remplie et des droits initiaux d'immatriculation de 10 \$». Il ressort de la preuve que l'un ou plusieurs des fonctionnaires du ministère des Pêches qui ont traité cette demande étaient alors au courant que l'on se proposait de modifier le *Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique*, C.R.C., chap. 824, modification qui pourrait empêcher les demandeurs de pêcher le saumon à la

ted, was primarily designed for this kind of fishing. Nevertheless, no indication of this was given to the plaintiffs before they proceeded with the construction on the strength of the letter of November 29 indicating approval by the relevant committee of the transfer of licences. A new subsection 15(2) [as am. by SOR/80-85, s. 4] of the Regulations was adopted by Order in Council on January 18, 1980. This amendment was registered on January 21, 1980 and published in the *Canada Gazette* on February 13, 1980. It provided as follows:

15. ...

(2) No person shall use a vessel in salmon fishing by means of a purse seine unless that vessel, or the vessel or vessels from which the salmon licence privilege was transferred, made landings of purse seine caught salmon during 1975 and 1976 and before July 28th, 1977.

It was stipulated by the parties in an agreed statement of facts submitted at trial that the *Chasam* had not made landings of purse seine caught salmon during the periods specified in the amendment, and therefore the successor vessel of the plaintiffs would not be entitled to fish by purse seine pursuant to this "grandfather clause".

The plaintiffs apparently were unaware of the adoption of this Regulation, even though it was published in the *Canada Gazette*. By a letter from the Department of Fisheries of April 3, 1980 they were advised that their new vessel would be licensed for, *inter alia* "salmon by other than seine". On April 9, 1980 an application was submitted on behalf of the plaintiffs for the issue of licences to their new vessel, now named the *Proud Venture*. The application was for the same three licences as the plaintiffs had held with respect to the *Chasam*. It appears that this application was submitted as required by the Regulations which contemplate an annual application for licences, and as contemplated by the condition set forth in the "Approval" of November 29, 1979 of the transfer of the licences from the *Chasam* to the new vessel. One of the conditions stated therein was the receipt of a "completed application and \$10.00 initial registration fee" as indicated above. These licences were subsequently issued in respect of the *Proud Venture* which was completed and

senne à poche. Il est également clair que les fonctionnaires du Ministère, à qui l'on avait fourni un plan du bateau, devaient savoir que ledit bateau était spécialement conçu pour ce type de pêche.

a Néanmoins, nulle mention n'en a été faite aux demandeurs avant qu'ils ne poursuivent la construction sur la foi de la lettre du 29 novembre qui indiquait que le comité compétent avait approuvé le transfert des permis. Le nouveau paragraphe b 15(2) [mod. par DORS/80-85, art. 4] du Règlement a été adopté par décret le 18 janvier 1980. Cette modification qui a été enregistrée le 21 janvier 1980 et publiée dans la *Gazette du Canada* le 13 février 1980 prévoit:

c 15. ...

(2) Il est interdit d'utiliser un bateau pour pêcher le saumon au moyen d'une seine à poche à moins que ce bateau ou que le ou les bateaux dont le privilège de pêche du saumon a été cédé, n'aient débarqué du saumon pris à l'aide d'une seine à poche au cours de 1975 et 1976 et avant le 28 juillet 1977.

Dans un exposé conjoint des faits déposé au procès, les parties ont fait valoir que le *Chasam* n'avait pas débarqué de saumon pris à l'aide d'une senne à poche aux époques précisées dans la modification, de sorte que le nouveau bateau des demandeurs n'était pas autorisé à pêcher au moyen d'une senne à poche conformément à cette «clause des droits acquis».

f Les demandeurs n'étaient pas au courant, semble-t-il, de l'adoption de ce règlement bien qu'il ait été publié dans la *Gazette du Canada*. Dans une lettre datée du 3 avril 1980, le ministère des Pêches les a avisés que leur nouveau bateau serait g immatriculé notamment [TRADUCTION] «pour la pêche au saumon autrement qu'à la senne». Le 9 avril 1980, une demande a été présentée pour le compte des demandeurs afin que des permis de pêche soient délivrés pour leur nouveau bateau, qui h s'appelait maintenant le *Proud Venture*. La demande portait sur les trois même permis de pêche que les demandeurs avaient détenus pour utiliser le *Chasam*. Cette demande a, semble-t-il, été présentée en conformité avec le Règlement qui i prévoit qu'une demande de permis doit être soumise à chaque année et avec la condition énoncée dans la lettre d'«approbation» du transfert des permis du *Chasam* au nouveau bateau, datée du j 29 novembre 1979. Comme je l'ai indiqué, l'une de ces conditions était la réception d'une «demande dûment remplie» et le paiement de «droits initiaux

launched about mid-April, 1980. The Salmon "A" licence contained no express limitations with respect to fishing by purse seine, nor did the licence issued in 1981. The licence issued for 1982, however, included an express restriction as follows: "no salmon seining permitted". Evidence was not adduced to indicate precisely what effect this had on the fishing activities carried out by the *Proud Venture*, but counsel for the plaintiffs indicated that in 1984 the vessel was effectively prevented from using its Salmon "A" licence transferred from the *Chasam* for the purposes of purse seining, and that it became necessary to acquire another licence. These events, if they have any relevance, relate to a possible claim for damages which will be referred to below.

Issues

Essentially, the plaintiffs contend that the new subsection 15(2) of the Regulations adopted in January, 1980 was in the nature of licensing restriction. They assert that fishing licence is in the nature of intangible property which has a commercial value and which cannot be altered or revoked except for reasons specified in the *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, or in the *Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations*. They say those conditions and procedures were not relevant to the present case. It is further contended that the new subsection 15(2) of the Regulations as adopted in January 1980, cannot be applied so as to modify existing licences, because of the provisions of paragraph 35(c) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 which provides as follows:

35. Where an enactment is repealed in whole or in part, the repeal does not

(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the enactment so repealed;

The contention is that this new subsection purported to repeal earlier licensing provisions, and there-

d'immatriculation de 10 \$». Ces permis de pêche ont par la suite été délivrés à l'égard du *Proud Venture* dont la construction a pris fin vers la mi-avril 1980 et qui a été lancé à la même époque.

a Le permis de pêche de catégorie «A» pour la pêche au saumon, à l'instar du permis délivré en 1981, ne contenait aucune restriction expresse en ce qui concerne la pêche à la senne à poche. Le permis de pêche délivré pour l'année 1982 contenait toutefois
b la restriction expresse suivante: [TRADUCTION] «interdiction de pêcher le saumon à la senne». On n'a pas présenté d'éléments de preuve indiquant de façon précise quels ont été les effets de cette restriction sur les activités de pêche du *Proud*
c *Venture*, mais l'avocat des demandeurs a fait observer qu'en 1984, le bateau a été effectivement empêché de faire usage du permis de catégorie «A» pour la pêche au saumon qui avait été transféré du *Chasam* pour les fins de la pêche à la senne à
d poche, et qu'il a fallu se procurer un autre permis. Ces événements, s'ils ont quelque pertinence, se rapportent à une poursuite éventuelle en dommages-intérêts dont il sera question plus loin.

e Points en litige

Les demandeurs soutiennent essentiellement que le nouveau paragraphe 15(2) du Règlement adopté en janvier 1980 apporte une restriction au permis.

f Selon eux un permis de pêche est un bien incorporel qui a une valeur commerciale et qui ne peut être modifié ou révoqué si ce n'est pour des motifs prévus dans la *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14, ou dans le *Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique*. Ils affirment que ces conditions et procédures n'ont aucune application en l'espèce. Ils soutiennent en outre que le nouveau paragraphe 15(2) du Règlement adopté en janvier 1980 ne
h peut avoir pour effet de modifier des permis existants, en raison des dispositions de l'alinéa 35c) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23 qui énonce:

i 35. Lorsqu'un texte législatif est abrogé en tout ou en partie, l'abrogation

c) n'a pas d'effet sur quelque droit, privilège, obligation ou responsabilité acquis, né, naissant ou encouru sous le régime du texte législatif ainsi abrogé;

j Les demandeurs soutiennent que l'objet du nouveau paragraphe est d'abroger les dispositions

fore could not be applied to take away rights already vested by the prior issuance of a licence. The plaintiffs contend that by the letter of November 29, 1979, approving their application for transfer of their licences from the *Chasam* to the *Proud Venture*, the Salmon "A" licence had been effectively issued in respect of the *Proud Venture* thus vesting in them a right to fish for salmon limited only by conditions applicable at that time to such fishing.

In effect, the defendant contends that subsection 15(2) of the Regulations is a fishing restriction, a legislative measure which potentially applies to anyone fishing for salmon regardless of when their licence was issued. The defendant further contends that in any event no rights vested in the plaintiffs prior to the adoption of the Regulation because the letter of November 29, 1979 did not constitute the issuance of a licence. The licence could only be issued after an application had been received for same together with the appropriate fee, and that application was not submitted until April 9, 1980, almost three months after the Regulations were amended.

I should note also that, whereas originally when this action was commenced in June 1983, the plaintiffs sought only declarations as to their entitlement to a Salmon "A" licence unrestricted as to gear, they amended their statement of claim in February 1985, after a date had been fixed by the Court for the trial, seeking damages as well. I understand that the defendant consented to this amendment but only on the condition that it would be allowed to file an amended statement of defence on the question of damages before the issue of damages is tried. As this was not done, nor was there discovery on the question of damages before trial, it was the wish of both counsel that the Court at this time dispose of the questions involving entitlement to and scope of the licence, leaving open the possibility that there may have to be further proceedings with respect to the question of damages depending in part on such determination as I may make with respect to the licence. I shall revert to this matter at the end of the reasons for judgment.

antérieures concernant l'octroi de licences et que, de ce fait, il ne pouvait avoir pour effet de supprimer les droits acquis en vertu d'un permis déjà délivré. Ils font valoir qu'en vertu de la lettre datée du 29 novembre 1979 qui a approuvé leur demande de transfert de permis du *Chasam* au *Proud Venture*, un permis de pêche au saumon de catégorie «A» a été effectivement délivré à l'égard du *Proud Venture*, leur accordant du même coup le droit de pêcher le saumon, sous réserve uniquement des conditions applicables à cette époque à ce type de pêche.

La défenderesse prétend en fait que le paragraphe 15(2) du Règlement constitue une restriction à la pêche et une mesure législative susceptible de s'appliquer à quiconque pêche le saumon, peu importe la date à laquelle son permis a été délivré. Elle ajoute que comme la lettre datée du 29 novembre 1979 ne comportait pas l'octroi d'un permis, les demandeurs n'étaient de toute façon investis d'aucun droit avant l'adoption du Règlement. Le permis ne pouvait être délivré qu'après la réception d'une demande à cette fin et le paiement des droits requis, et cette demande n'a été présentée que le 9 avril 1980, près de trois mois après la modification du Règlement.

Je dois aussi signaler qu'au moment où ils ont intenté la présente action, en juin 1983, les demandeurs ont uniquement sollicité des jugements déclaratoires concernant leur droit à un permis de pêche au saumon de catégorie «A» sans restriction quant aux engins utilisés, mais qu'ils ont modifié leur déclaration en février 1985, après que la Cour eut fixé la date du procès, afin de réclamer également des dommages-intérêts. Je crois comprendre que la défenderesse a consenti à cette modification mais à la seule condition qu'elle soit autorisée à modifier la partie de sa défense concernant les dommages-intérêts avant que cette question ne soit jugée. Comme cela n'a pas été fait et qu'il n'y a pas eu non plus, avant le procès, d'interrogatoire préalable concernant la question des dommages-intérêts, les deux avocats ont demandé à la Cour de trancher les questions concernant le droit au permis et l'étendue de celui-ci, se réservant la possibilité d'engager des procédures ultérieures concernant la question des dommages-intérêts, ce qui dépendra en partie de ma décision sur la question du permis. Je reviendrai à cette question à la fin de mes motifs de jugement.

Conclusions

I have concluded that subsection 15(2) of the *Pacific Fishery Registration and Licencing Regulations*, as adopted by the Governor in Council on January 18, 1980, is a fishing restriction which by its terms applies equally to anyone engaged in commercial fishing of a kind within the ambit of those Regulations, including the plaintiffs. It became effective to this end as of the date of its registration on January 21, 1980 and, by virtue of the *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 11, could have formed the basis for prosecution as of the date of its publication in the *Canada Gazette* on February 13, 1980.

It is necessary to note some of the salient provisions in the *Fisheries Act* and in the *Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations*. In essence the Act contains the following provisions [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 17, s. 4]:

7. 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; but except as herein-after provided, leases or licences for any term exceeding nine years shall be issued only under authority of the Governor General in Council.

9. The Minister may cancel any lease or licence issued under the authority of this Act, if he has ascertained that the operation under such licence were not conducted in conformity with its provisions.

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

- (d) respecting the operation of fishing vessels;
- (e) respecting the use of fishing gear and equipment;

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

The Regulations contain the following provisions:

- 4. (1) No vessel shall be used in commercial fishing unless

Conclusions

Je suis venu à la conclusion que le paragraphe 15(2) du *Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique*, tel qu'il a été adopté par le gouverneur en conseil le 18 janvier 1980, constitue une restriction à la pêche qui s'applique également à quiconque se livre à la pêche commerciale du type de celle visée par ce Règlement, y compris aux demandeurs. Ce paragraphe est entré en vigueur à cette fin à la date où il a été enregistré, c'est-à-dire le 21 janvier 1980 et, en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 11, il aurait pu servir de fondement à une poursuite à partir de la date de sa publication dans la *Gazette du Canada*, soit le 13 février 1980.

Il importe de relever quelques-unes des dispositions importantes de la *Loi sur les pêcheries* et du *Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique*. Les dispositions essentielles de la Loi sont les suivantes [mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 17, art. 4]:

7. Le Ministre peut, à sa discrétion absolue, lorsque le droit exclusif de pêche n'existe pas déjà en vertu de la loi, émettre des baux de pêche, des permis pour l'exploitation de pêcheries ou des permis de pêche, ou il peut en autoriser l'émission en quelque endroit que ces pêcheries soient situées ou que la pêche doive se pratiquer; mais, sauf les dispositions qui suivent, les baux ou les permis pour un terme excédant neuf années ne doivent être émis que par autorisation du gouverneur général en conseil.

9. Le Ministre peut révoquer tout bail ou permis délivré sous l'autorité de la présente loi, s'il a constaté que les opérations visées par ce permis n'ont pas été dirigées conformément à ses dispositions.

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

- d) concernant l'exploitation des bateaux de pêche;
- e) concernant l'utilisation des appareils et accessoires de pêche;

g) concernant les modalités selon lesquelles un bail ou un permis peut être délivré;

Le Règlement contient les dispositions suivantes:

- 4. (1) Il est interdit d'utiliser un bateau pour la pêche commerciale, à moins

(a) a commercial fishing licence has been issued for the vessel;

(b) registration plates are, subject to subsection (2), legibly displayed on both sides of the bow, pilot house or deck cabin of the vessel;

(c) current year commercial fishing tabs have been issued for the vessel and are attached to the registration plates; and

(d) the vessel meets the requirements of section 13.

9. (1) Every application for registration of a fishing vessel under these Regulations shall be made to the Regional Director on a form approved by the Minister.

(2) Where an application referred to in subsection (1) is made in respect of a vessel and the vessel has been classified in accordance with section 10, the vessel shall be registered with the Department as a commercial fishing vessel and metal registration plates bearing a serial number shall be issued in respect of the vessel.

10. (1) Every vessel registered as a commercial fishing vessel shall be classified as follows:

(a) a Category A vessel, being

(i) a vessel with a recorded commercial catch and sale in 1967 or that portion of 1968 prior to September 6th, of 10,000 pounds or more of pink or chum salmon or the equivalent thereof,

(ii) a vessel that replaces a Category A vessel pursuant to section 18, or

(iii) a vessel that, but for circumstances beyond the control of the owner, could have met the requirement of subparagraph (i) and for which the issue of a commercial salmon fishing licence is authorized by the Minister by reason of such circumstances;

(2) Every vessel classified in accordance with subsection (1) shall hereinafter be referred to as a Category A vessel, a Category B vessel, a Category C vessel or a Category D vessel, whichever is appropriate, and shall be licensed accordingly.

(Paragraph 10(1)(a) was revised in 1981 [SOR/81-161, s. 1], but read as above during the period in question.)

34. (1) Subject to subsection (2), no licence, registration plate or licence tab issued pursuant to these Regulations is valid after March 31st next following the date of issue.

(2) No roe herring fishing licence tab issued pursuant to these Regulations is valid after December 31st next following the date of issue.

36. ...

(2) Where a vessel for which registration plates or licence tabs have been issued pursuant to these Regulations is sold or otherwise disposed of, the plates and tabs shall continue to be

a) qu'un permis de pêche commerciale n'ai été délivré à l'égard du bateau;

b) que des plaques d'immatriculation, sous réserve du paragraphe (2) ne soient lisiblement fixées sur les deux côtés de la proue ou du kiosque de la barre;

c) que des plaquettes de validation pour la pêche commerciale n'aient été délivrées à l'égard du bateau et ne soient fixées aux plaques d'immatriculation; et

d) que le bateau ne satisfasse aux exigences de l'article 13.

9. (1) Toute demande d'immatriculation d'un bateau de pêche en vertu du présent règlement doit être faite au directeur régional au moyen de la formule approuvée par le Ministre.

(2) À la suite d'une demande, mentionnée au paragraphe (1), faite à l'égard d'un bateau qui a été classé conformément à l'article 10, le bateau sera immatriculé auprès du ministère à titre de bateau de pêche commerciale et des plaques d'immatriculation en métal portant un numéro de série seront délivrées à l'égard du bateau.

10. (1) Tout bateau immatriculé à titre de bateau de pêche commerciale doit être classé dans l'une des catégories suivantes:

a) bateau de la catégorie A:

(i) bateau qui a rapporté en 1967 ou avant le 6 septembre, en 1968, la prise commerciale et la vente de 10,000 livres ou plus de saumon rose ou de saumon kéta, ou l'équivalent,

(ii) bateau qui remplace un bateau de la catégorie A, conformément à l'article 18, ou

(iii) bateau qui, n'eût été de circonstances hors du contrôle du propriétaire, aurait pu satisfaire aux exigences du sous-alinéa (i) et à l'égard duquel la délivrance d'un permis de pêche commerciale du saumon est autorisée par le Ministre vu les circonstances;

(2) Tout bateau classé conformément au paragraphe (1) sera désigné ci-après comme bateau de la catégorie A, bateau de la catégorie B, bateau de la catégorie C ou bateau de la catégorie D, selon le cas, et il lui sera délivré un permis approprié.

(L'alinéa 10(1)a) a été modifié en 1981 [DORS/81-161, art. 1], mais c'est le texte précité qui était en vigueur au cours de la période en cause.)

34. (1) Sous réserve du paragraphe (2), aucun permis ni aucune plaque d'immatriculation ou plaquette de permis, délivré conformément au présent règlement, n'est valide après le 31 mars suivant la date de délivrance.

(2) Aucune plaquette de permis de pêche du hareng plein délivrée conformément au présent règlement n'est valide après le 31 décembre suivant la date de délivrance.

36. ...

(2) Lorsqu'un bateau, à l'égard duquel ont été délivrées, conformément au présent règlement, des plaques d'immatriculation ou des plaquettes de permis, est vendu ou qu'il en est

valid in respect of that vessel for the period for which they would have been valid if the vessel had not been sold.

37. Every commercial fishing licence issued in respect of a vessel is valid for one year only and may be renewed only within one year from the time it ceases to be valid. [Emphasis added.]

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 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.

Whether any interest vests in the licence-holder for a year or indefinitely, however, it is an interest which is subject to modification by validly enacted laws. A similar issue has frequently arisen with respect to the application of municipal building by-laws in a way which impairs rights previously enjoyed by land owners. The Supreme Court of Canada dealt with this question in *Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and Ville de St. Lambert*, [1959] S.C.R. 453, at pages 458-459 where it said:

disposé autrement, les plaques et les plaquettes restent valides à l'égard de ce bateau pour la période durant laquelle elles auraient été valides si le bateau n'avait pas été vendu.

37. Un permis de pêche commerciale délivré à l'égard d'un bateau n'est valide que pour un an et ne peut être renouvelé que dans l'année qui suit le moment où il cesse d'être valide. [C'est moi qui souligne.]

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 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.

Toutefois, peu importe qu'un droit soit accordé au détenteur d'un permis pour un an ou pour une période indéterminée, ce droit est susceptible d'être modifié par des lois validement adoptées. Un problème semblable s'est souvent posé lorsque des règlements municipaux de construction ont été appliqués d'une manière qui a porté atteinte aux droits dont jouissaient les propriétaires de terrain. La Cour suprême du Canada s'est penchée sur cette question dans l'arrêt *Canadian Petrofina Ltd. v. Martin and Ville de St. Lambert*, [1959] R.C.S. 453, aux pages 458 et 459, où elle a déclaré:

The whole object and purpose of a zoning statutory power is to empower the municipal authority to put restrictions, in the general public interest, upon the right which a land owner, unless and until the power is implemented, would otherwise have to erect upon his land such buildings as he thinks proper. Hence the status of land owner cannot *per se* affect the operation of a by-law implementing the statutory power without defeating the statutory power itself. Prior to the passing of such a by-law the proprietary rights of a land owner are then insecure in the sense that they are exposed to any restrictions which the city, acting within its statutory power, may impose.

Similarly, in the present case, the holder of any fishing licence remains subject to the possible exercise by Parliament of its legislative authority with respect to fisheries under the Constitution, or by the Governor in Council in the exercise of its delegated legislative authority as prescribed by the Act. The plaintiffs did not suggest that the adoption of subsection 15(2) of the Regulations was in any way beyond the authority delegated to the Governor in Council nor that Parliament lacked jurisdiction to delegate that authority.

In applying a rule of interpretation such as paragraph 35(c) of the *Interpretation Act* against derogation from vested rights, one must look carefully to see what "right" if any has vested. It is true that in the *Canadian Petrofina* case itself, the Court at page 459 says in *obiter dicta* that once a building permit has been issued then the right to build in accordance herewith has accrued. In *Canada Employment and Immigration Commission v. Dallialian*, [1980] 2 S.C.R. 582; 33 N.R. 118, the Supreme Court of Canada held that once a man had established entitlement to a 51-week benefit period under the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48], he was entitled to those benefits regardless of subsequent changes to the law respecting entitlements. In other words, his rights were ascertained in accordance with the law as it stood at the time of his application and the approval thereof. In *McDoom v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 1 F.C. 323; (1977), 77 D.L.R. (3d) 559 (T.D.), my colleague Walsh J. held that the nomination by a landed immigrant of her sons for admission to Canada was effective when submitted and accepted in Toronto, even though it had to be sent to New

[TRADUCTION] La seule raison pour laquelle un pouvoir reconnu par la loi en matière de zonage est conféré à une autorité municipale est de lui permettre de restreindre, dans l'intérêt public général, le droit que posséderait autrement le propriétaire d'un terrain, à partir du moment où ce pouvoir est mis en application, de construire sur son terrain les bâtiments qu'il juge appropriés. Par conséquent, le statut d'un propriétaire de terrain ne peut en soi influencer sur l'application d'un règlement mettant en œuvre le pouvoir reconnu par la loi sans porter atteinte à ce même pouvoir. Avant l'adoption de ce règlement, les droits d'un propriétaire de terrain sont donc incertains dans la mesure où ils sont soumis aux restrictions que la ville, agissant dans les limites du pouvoir qui lui est reconnu par la loi, peut imposer.

De même, dans la présente affaire, le détenteur d'un permis de pêche demeure soumis à l'exercice possible par le Parlement de la compétence législative qui lui est conférée par la Constitution en matière de pêcheries, ou par le gouverneur en conseil dans l'exercice de son pouvoir législatif délégué comme le prescrit la Loi. Les demandeurs n'ont pas laissé entendre qu'en adoptant le paragraphe 15(2) du Règlement, le gouverneur en conseil a outrepassé, de quelque manière que ce soit, la compétence qui lui a été déléguée ou que le Parlement n'avait pas la compétence nécessaire pour déléguer ce pouvoir.

En appliquant un principe d'interprétation comme celui que l'on trouve à l'alinéa 35c) de la *Loi d'interprétation*, il faut examiner avec soin quel «droit», s'il en est, a été accordé. Il est vrai que dans l'arrêt *Canadian Petrofina*, la Cour a déclaré, incidemment, à la page 459, qu'à partir du moment où un permis de construction a été délivré, le droit de construire en conformité avec les conditions dudit permis a pris naissance. Dans l'arrêt *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. Dallialian*, [1980] 2 R.C.S. 582; 33 N.R. 118, la Cour suprême du Canada a statué que lorsqu'une personne a établi son admissibilité à la période de prestation de 51 semaines prévue par la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48], elle avait droit à ces prestations même si des modifications concernant les critères d'admissibilité ont été subséquemment apportées à la loi. En d'autres termes, ses droits ont été déterminés conformément au texte législatif en vigueur au moment où sa demande a été présentée et approuvée. Dans l'affaire *McDoom c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 1 C.F. 323; (1977), 77 D.L.R. (3d) 559 (1^{re} inst.), le juge Walsh a statué que la

York for "evaluation". Therefore additional requirements for effective nominations, subsequently imposed by regulation, could not properly be applied to this situation. Similarly, in *Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operative College Residences, Inc. et al.* (1975), 71 D.L.R. (3d) 183 (Ont. C.A.), it was held that notification by C.M.H.C. of approval of a loan effectively bound the Corporation, notwithstanding a subsequent amendment to its Act which required provincial government approval for a loan of the type in question. These cases illustrate that it is necessary to look in each situation to determine whether the grant of approval has vested an interest which, by the rules of statutory interpretation, is to be presumed not to have been taken away by the adoption of new criteria for the granting of such approvals. But rules of statutory interpretation such as paragraph 35(c) of the *Interpretation Act* do not mean that the holders of "accrued" interests are thereby rendered immune from all future laws which might affect the enjoyment of those interests.

I therefore find that the Salmon "A" licence which the plaintiffs had in respect of the *Chasam*, and which they transferred to the *Proud Venture*, was always subject to validly enacted laws, whether adopted before or after its issue, in respect of the way that fishing could be conducted. I cannot accept the plaintiffs' interpretation of section 10 of the Regulations, that because such a vessel with a certain recorded commercial catch must, and its successors must, be classified for registration purposes as a Category A vessel, that means it has guaranteed rights for the indefinite future to fish with a purse seine. The activities that a Category A vessel can carry on in future must depend on the law as to commercial fishing as it exists from time to time. Nor do I accept that the new subsection 15(2) of the Regulations was a licensing restriction rather than a fishing restriction. It is not framed as a licence restriction. The fact that in letters from the Department to the plaintiffs of April 3, 1980, and April 14, 1980, and in the licence issued to them for 1982, specific reference is made to the

désignation par un immigrant reçu de ses fils en vue de leur admission au Canada a pris effet au moment où elle a été soumise et acceptée à Toronto même si elle a dû être envoyée à New York pour «appréciation». Par conséquent, des exigences additionnelles imposées ultérieurement par voie de règlement concernant la date d'entrée en vigueur des désignations ne peuvent à bon droit s'appliquer à cette situation. Dans le même ordre d'idées, on a jugé, dans l'arrêt *Central Mortgage and Housing Corp. v. Co-operative College Residences, Inc. et al.* (1975), 71 D.L.R. (3d) 183 (C.A. Ont.), que la notification par la S.C.H.L. de son approbation d'un prêt avait effectivement lié cette société, bien qu'une modification ultérieure à sa Loi ait nécessité l'approbation d'un gouvernement provincial pour un prêt comme celui qui était en cause. Ces causes démontrent qu'il est nécessaire d'examiner chaque situation afin de déterminer si l'approbation a conféré un droit qui, en vertu des principes de l'interprétation des lois, est censé ne pas avoir été supprimé par l'adoption de nouveaux critères relatifs à ces approbations. Mais les règles d'interprétation des lois comme l'alinéa 35c) de la *Loi d'interprétation* n'ont pas pour effet de mettre les titulaires de droits «acquis» à l'abri des lois futures qui sont susceptibles de porter atteinte à la jouissance de ces droits.

Je conclus donc que le permis de catégorie «A» pour la pêche au saumon que les demandeurs détenaient à l'égard du *Chasam*, et qu'ils ont transféré au *Proud Venture*, demeurerait assujéti aux dispositions législatives régulièrement adoptées prévoyant la manière de pratiquer ce type de pêche, même si ces dispositions ont été adoptées avant ou après la délivrance du permis. Je ne peux souscrire à l'interprétation que donnent les demandeurs de l'article 10 du Règlement, selon laquelle le fait qu'un bateau ou ceux qui le remplacent doivent être classés pour fins d'immatriculation comme des bateaux de la catégorie A en raison de la prise commerciale qu'ils ont rapportée signifie que le droit de pêcher au moyen d'une senne à poche leur est garanti indéfiniment. Les activités auxquelles pourra se livrer un bateau de la catégorie A dépendent des dispositions législatives qui régiront la pêche commerciale à une époque donnée. Je ne suis pas d'accord non plus avec l'idée que le nouveau paragraphe 15(2) du Règlement a pour but de restreindre les permis mais non les

purse seining prohibition, is explicable on other grounds. Since the application of the new subsection 15(2) to particular vessels depended on whether they had landings of purse seine caught salmon in a particular period, it was appropriate that the vessels be identified to which the prohibition was thought by the Department to apply.

Even if I were to accept that the plaintiffs had an accrued right in 1979 to a Salmon "A" licence including the right to fish by the use of a purse seine, that right would, by virtue of paragraph 35(c) of the *Interpretation Act*, only be regarded as immune from the new subsection 15(2) of the Regulations until the end of that licence year. As noted above, these licences are in law good for one year only and must be the subject of a new application each year. In granting a renewal of a licence any time after January 21, 1980, the Minister or his representatives would have no authority to grant, expressly or by implication, a licence which was contrary to subsection 15(2) as enacted by the Governor in Council. Even if it were accepted that the plaintiffs continued to have the right to fish by purse seine until the expiry of their 1979-1980 licence on March 31, 1980, this as far as I can see is of no practical consequence since no fishing was done by either of their vessels from the time the application for transfer was made on November 14, 1979, until at least some time in April when the new vessel was launched.

It was contended by counsel for the plaintiffs that the Crown was in any event estopped from denying the right of the plaintiffs to fish for salmon by purse seine, because in spite of its knowledge of the plaintiffs' intentions to build a vessel for this purpose and its knowledge of the impending Regulation prohibiting purse seining, the Department by its approval on November 29, 1979 of the transfer of the licences had induced the plaintiffs to proceed with construction of the

activités de pêche. Il n'est pas rédigé comme le serait une disposition ayant pour but de restreindre des permis. Le fait que le Ministère fasse spécifiquement mention de l'interdiction de pêcher à la senne à poche dans les lettres qu'il a adressées aux demandeurs les 3 et 14 avril 1980 et dans le permis qui leur a été délivré pour 1982 s'explique autrement. Comme le nouveau paragraphe 15(2) ne s'appliquait qu'aux bateaux qui avaient débarqué du saumon pris à l'aide d'une senne à poche pendant une période donnée, il était normal que soient identifiés les bateaux qui, de l'avis du Ministère, étaient visés par l'interdiction.

Même si je devais accepter que les demandeurs avaient, en 1979, un droit acquis à l'égard d'un permis de pêche de catégorie «A» pour la pêche au saumon, y compris le droit de pêcher au moyen d'une senne à poche, l'alinéa 35c) de la *Loi d'interprétation* prévoit que ce droit ne serait à l'abri du nouveau paragraphe 15(2) du Règlement que jusqu'à la fin de l'année pour laquelle le permis a été délivré. Comme je l'ai souligné plus haut, ces permis ne sont légalement valides que pour un an et ils doivent être renouvelés à chaque année. En renouvelant un permis après le 21 janvier 1980, le Ministre ou ses représentants n'étaient pas habilités à accorder, expressément ou implicitement, un permis dont les conditions allaient à l'encontre du paragraphe 15(2) tel qu'il a été adopté par le gouverneur en conseil. Même si l'on avait reconnu aux demandeurs le droit de continuer de pêcher au moyen d'une senne à poche jusqu'à l'expiration de leur permis 1979-1980, le 31 mars 1980, ce fait n'a, quant à moi, aucune conséquence pratique puisque ni l'un ni l'autre de leurs bateaux n'ont été utilisés pour la pêche entre le moment où la demande de transfert a été présentée, c'est-à-dire le 14 novembre 1979, et le moment où le nouveau bateau a été lancé, en avril.

L'avocat des demandeurs a soutenu que de toute façon la Couronne ne pouvait nier leur droit de pêcher le saumon au moyen d'une senne à poche parce que le Ministère, en approuvant le transfert des permis, le 29 novembre 1979, et malgré le fait qu'il était au courant de l'intention des demandeurs de construire un bateau à cette fin et de l'adoption prochaine d'un règlement visant à interdire la pêche à la senne à poche, a incité ces derniers à faire construire un navire conçu pour

vessel designed for purposes which would soon be illegal. The plaintiffs cited decisions to the effect that the Crown may be bound by estoppel. Without examining carefully the question of detriment, since I need not do so here and it may be relevant to issues not yet tried, I am satisfied that in these circumstances the officers of the Crown cannot be bound by estoppel so as to require them to ignore the express provisions of the law: see, e.g., *St. Ann's Fishing Club v. The King*, [1950] S.C.R. 211. This is not to say that I find the conduct of the Department of Fisheries excusable or explainable in these circumstances. It is obvious that certain officers of the Department must have been aware, or should have realized, that the Department would be in effect encouraging the plaintiffs to embark on a costly investment largely devoted to an activity which might soon be prohibited by the Governor in Council on recommendation of the Department. No facts emerged at the trial which explained this course of conduct.

Since the trial, counsel for the plaintiffs has also brought to my attention the decision of the Supreme Court of British Columbia in *Laurie's Caterers Ltd. v. North Vancouver* (1984), 53 B.C.L.R. 381 (S.C.). That decision deals with the liability of a municipal government for damages caused by a failure to warn a successful applicant for a building permit that a business licence might not be issued to allow the operation of the kind of business it planned to operate. Apart from the question of whether the same principles apply to the Crown and its officers as apply to a municipal body, the case does not deal with the validity of the limitation placed on the business permit preventing the plaintiff from carrying on its proposed business. The decision relates only to the question of liability for damages arising out of that limitation. It may, as noted before, be relevant to a later aspect of these proceedings but not to the issue now before me.

The action, in so far as it seeks declarations in favour of the plaintiffs with respect to the licence, is therefore dismissed. The plaintiffs must bear the costs of the action to date.

des fins qui seraient bientôt illégales. Les demandeurs ont cité des décisions qui affirment que la Couronne peut être liée par le principe de l'*estoppel*. Sans examiner en détail la question du préjudice, puisque je ne suis pas tenu de le faire en l'espèce et que cette question pourrait être prise en considération dans des litiges à venir, je suis convaincu que dans les circonstances de l'espèce, les fonctionnaires de la Couronne ne peuvent être liés par le principe de l'*estoppel* qui les obligerait à ne pas tenir compte des dispositions expresses de la loi: voir, par. ex., *St. Ann's Fishing Club v. The King*, [1950] R.C.S. 211. Cela ne veut pas dire que la conduite du ministère des Pêches est excusable ou explicable dans les circonstances. Il est évident que certains des fonctionnaires du Ministère savaient, ou auraient dû savoir, que celui-ci encourageait en fait les demandeurs à faire un investissement coûteux concernant principalement une activité que le gouverneur en conseil pourrait bientôt interdire sur recommandation du Ministère. Le procès n'a révélé aucun fait qui permette d'expliquer leur conduite.

Depuis le procès, l'avocat des demandeurs a aussi attiré mon attention sur la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique *Laurie's Caterers Ltd. v. North Vancouver* (1984), 53 B.C.L.R. 381 (C.S.). Cette décision traite de la responsabilité imputable à un gouvernement municipal qui n'a pas averti une personne ayant réussi à obtenir un permis de construction qu'on pourrait refuser de lui délivrer un permis pour l'exploitation du type de commerce projeté. Outre la question de savoir si les principes applicables à un organisme municipal s'appliquent aussi à la Couronne et à ses fonctionnaires, la cause ne porte pas sur la validité de la restriction apportée au permis commercial qui a empêché le demandeur d'exploiter l'entreprise qu'il projetait. La décision concerne uniquement la question de la responsabilité découlant de cette restriction. Il est possible, comme je l'ai déjà fait remarquer, qu'elle soit pertinente à un stade ultérieur de cette instance, mais elle ne s'applique pas à la question qui m'est présentement soumise.

L'action est donc rejetée pour ce qui est des jugements déclaratoires sollicités par les demandeurs à l'égard du permis. Les frais de l'action à ce jour seront à la charge de ces derniers.

I was advised by counsel for the plaintiffs that even if I should reach such a conclusion, this would not necessarily foreclose their claim for damages. I take it that the plaintiffs may wish to assert such a claim on the basis of alleged misrepresentation by the defendant giving rise to possible liability in tort. I am not seized of that issue, and for it to be tried it will be necessary for the defendant to have an opportunity to amend the statement of defense to meet this claim and further discoveries may be necessary. It is not of course appropriate for me to comment on the possible success of such a claim, at this time. I will simply direct that if the plaintiffs decide to pursue the claim in damages, that will have to be the subject of consideration in a further trial of this same action to be held as and when directed by the Associate Chief Justice.

L'avocat des demandeurs m'a informé que même si j'arrivais à une telle conclusion, cela n'empêcherait pas nécessairement ses clients de poursuivre leur demande en dommages-intérêts. Je crois comprendre que les demandeurs pourraient fonder leur demande sur le fait que la défenderesse aurait engagé sa responsabilité délictuelle en représentant les faits de façon inexacte. Cette question ne m'a pas été soumise et elle ne pourra être instruite que si la défenderesse a l'occasion de modifier sa défense afin de répondre à cette demande. D'autres communications de documents et interrogatoires préalables pourraient aussi s'avérer nécessaires. Pour le moment, il ne m'appartient pas de faire des commentaires sur le succès éventuel d'une telle demande. Je dirai simplement que si les demandeurs décident de poursuivre leur demande en dommages-intérêts, la question devra être examinée ultérieurement dans le cadre de la présente action de la manière et à la date que fixera le juge en chef adjoint.